



**JOANA DOS  
SANTOS  
FERREIRA**

## **A OFERTA DE BENS PÚBLICOS LOCAIS EM PORTUGAL E O “MUNDO DE TIEBOUT”**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe Teles, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Aos meus pais, aos meus irmãos e ao Carlos porque são eu,  
também neste trabalho.

**o júri**  
presidente

**Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto**  
Professora Associada, Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Joaquim Carlos da Costa Pinho**  
Professor Associado, Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Filipe José Casal Teles Nunes**  
Professor Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Ao professor Filipe Teles, pela forma como, desde cedo, me despertou, através do exemplo, o entusiasmo pelo estudo da governação local e pelo trabalho de orientação sempre útil e certo. Obrigada também pelo voto de confiança, pela disponibilidade e pela simpatia, que contribuíram decisivamente para que a elaboração desta dissertação se tornasse num processo muito espontâneo e desafiante.

Agradeço à Associação Nacional de Municípios Portugueses, na pessoa do seu Secretário-geral, Eng.º Artur Trindade, pela prontidão com que me autorizou a frequentar este mestrado e ao Dr. Fernando Cruz, pela amizade e apoio, desde a escolha do tema à leitura do texto final.

Aos professores do *Master in Public Administration* (edição 2011/2012), pela sua excecionalidade. Aos colegas, pela partilha de experiências sempre ricas - na profissão, como na vida - e pela amizade e boa disposição com que me receberam todas as 6<sup>as</sup> feiras. À Universidade Católica Portuguesa e à Universidade de Aveiro, um bem-haja pela parceria e pela iniciativa.

À Lisa e à Sofia, pela revisão atenta e crítica.

Ao meu pai, à minha mãe, à Lisa, à Inês e ao Pedro, por serem e por estarem.

Ao Carlos, pela presença constante, pela paciência e pelo respeito.

Aos meus amigos, pelo incentivo e pelos momentos mais mundo de Joana e menos "mundo de Tiebout".

**palavras-chave**

Autarquias; provisão pública de bens; política pública local; Portugal; Tiebout

**resumo**

Em 1956, Charles Tiebout construiu um modelo pioneiro que sugere que, ao nível local, os cidadãos se deslocam para a comunidade (município) que lhes oferece o cabaz de bens públicos que melhor satisfaz as suas preferências. Estas deslocações são ilustradas pela expressão “voto com os pés”, já que os cidadãos manifestam o seu desagrado (ou agrado) face a determinada oferta municipal, deslocando-se para determinada comunidade, substituindo o voto nas urnas.

Este trabalho tem como objetivo testar o efeito do “voto com os pés” para o caso português, especificamente no que se refere à formação da oferta de bens e serviços públicos locais e ao seu impacto na deslocação dos consumidores.

Para tal, procura conhecer-se o enquadramento legal e histórico das autarquias locais e caracterizar a sua estrutura de receitas e despesas, na senda de compreender a capacidade e autonomia dos municípios portugueses na definição dos bens e serviços públicos a prover na sua área de circunscrição, em que quantidades e a que preços. Com base nesta análise, procura posteriormente apreciar-se qual o efeito de tais capacidades e decisões autárquicas na decisão dos consumidores-eleitores, quanto à sua comunidade de residência.

**Key-words**

Local governments; Public provision of goods; Local public policy; Portugal; Tiebout

**abstract**

In 1956, Charles Tiebout built a pioneering model which suggests that, at the local level, citizens move to the community (municipality) that offers them the basket of public goods that best meets their preferences. These displacements are illustrated by the expression "feet voting" as citizens express their displeasure (or pleasure) against certain municipal supply, moving to a particular community, replacing voting in polls.

This study aims to test the effect of "feet voting" for the Portuguese case, specifically with regard to the formation of the supply of local public goods and services and their impact on consumer displacements.

To this end, it seeks to meet the legal and historical of Portuguese local governments and characterize the structure of revenues and expenditures, in the path to understand the capacity and autonomy of municipalities in the definition of public goods and services to provide in each area, in what quantities and at what price. Based on this analysis, we subsequently try to assess what is the effect of such capabilities and municipal decisions on consumers' decision, in what concerns their community of residence.

## 1. Índices

1.	Índices.....	7
2.	Introdução .....	11
3.	Enquadramento Teórico.....	15
3.1.	A hipótese de Tiebout, 1956.....	15
3.2.	Implicações na teoria de finanças públicas locais.....	17
3.2.1.	A capitalização do valor dos imóveis.....	18
3.2.2.	O mercado imobiliário e o zonamento.....	19
3.2.3.	O lado da oferta e o papel das políticas públicas.....	21
3.2.4.	O efeito <i>Peer Group</i> na função de produção.....	26
3.2.5.	Tiebout e a descentralização ou federalismo fiscal .....	27
4.	Metodologia .....	29
5.	Enquadramento legal e histórico dos municípios portugueses.....	31
5.1.	O conceito de Autonomia Local .....	31
5.2.	As atribuições e competências municipais .....	34
5.3.	Enquadramento histórico e evolução das fronteiras municipais.....	41
6.	Caraterização das receitas e despesas municipais e dos preços públicos locais.....	47
6.1.	A estrutura de receitas e despesas municipais.....	47
6.1.1.	Receitas municipais.....	48
6.1.2.	Despesas municipais .....	55
6.2.	Preços públicos locais: impostos, taxas e preços.....	57
7.	A formação da oferta de bens e serviços públicos locais em Portugal.....	69
7.1.	Enquadramento da questão .....	69
7.2.	Os pressupostos de Tiebout.....	70
7.3.	O processo de orçamentação municipal.....	72
7.4.	A escolha dos consumidores-eleitores. “Votam com os pés”?.....	76
7.5.	Outras hipóteses relevantes .....	77
8.	Conclusões.....	79
9.	Bibliografia .....	83
10.	Anexos .....	89
10.1.	ANEXO I – Notas relativas à recolha de informação sobre a estrutura da receita e despesa ...	89

## ***Índice de Tabelas***

Tabela 1 – Classificação da provisão pública de bens e serviços dos municípios.....	39
Tabela 2 – Evolução do número de concelhos, em Portugal.....	45
Tabela 3 – Caracterização dos municípios portugueses do continente quanto à população residente, número de freguesias e área .....	47
Tabela 4 – Composição das receitas municipais, em 2012 (€) .....	48
Tabela 5 – Peso das Receitas Próprias nas Receitas do Exercício.....	49
Tabela 6 – Diferencial entre as transferências do OE/ PEC e as projeções da Lei das Finanças Locais (€milhões).....	53
Tabela 7 – Peso da rubrica “outras” nas receitas totais municipais.....	54
Tabela 8 – Composição das despesas municipais, em 2012 (€) .....	55
Tabela 9 – Peso dos “impostos municipais” nas receitas municipais, em 2012 (€) .....	61
Tabela 10 – Peso das taxas nas receitas municipais, em 2012 (€) .....	64
Tabela 11 – Peso das Receitas Próprias Ajustadas nas Receitas do Exercício (milhões€) .....	75

## ***Índice de Gráficos***

Gráfico 1 – Evolução das receitas próprias e receitas totais, desde 2003 (milhões€).....	49
Gráfico 2 – Composição das receitas fiscais, em 2012 (€).....	50
Gráfico 3 – Composição das vendas de bens e serviços, em 2012 (€) .....	51
Gráfico 4 – Composição das transferências, em 2012 (€) .....	52
Gráfico 5 – Composição dos passivos financeiros, em 2012 (€).....	53
Gráfico 6 – Evolução dos passivos financeiros, desde 2003 (milhões€).....	54
Gráfico 7 – Evolução das despesas municipais, desde 2003 (milhões€) .....	56
Gráfico 8 – Evolução dos impostos, desde 2003 (milhares€).....	62
Gráfico 9 – Evolução da participação variável no IRS, desde 2007 (milhares€) .....	62
Gráfico 10 – Evolução da receita com taxas municipais, desde 2003 (milhões€) .....	65
Gráfico 11 – Composição das taxas por tipologia (média 2005-2011) .....	66
Gráfico 12 – Composição das taxas por tipologia, em 2012.....	66



### ***Índice de Siglas e Abreviaturas***

ADR – Associação de Desenvolvimento Regional

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

BCE – Banco Central Europeu

EUA – Estados Unidos da América

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

IUC – Imposto Único de Circulação

IRC – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

OE – Orçamento do Estado

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

PROT – Plano regional de Ordenamento do Território

RAN – Rede Agrícola Nacional

REN – Rede Ecológica Nacional



## 2. Introdução

“Acreditamos que, com as novas reformas na gestão autárquica, estaremos a atuar decisivamente sobre aquelas que, no momento presente, se afiguram as principais ameaças ao municipalismo: por um lado, os riscos para a sua sustentabilidade financeira, que são sempre riscos para a sua autonomia e independência; por outro lado, a necessidade de incluir uma gestão eficiente na nossa conceção da democracia local, pois são muitas vezes as falhas de gestão que cavam um primeiro fosso entre os órgãos autárquicos e as populações de que dependem.”

***Discurso do Primeiro-Ministro português na apresentação da Reforma da Administração Local  
(Lisboa, 26 de Setembro de 2011)***

Na conjuntura da atual crise mundial, em que Portugal reconhece graves dificuldades financeiras e se sujeita ao resgate do Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia e Banco Central Europeu (BCE), o Governo português, na pessoa do seu Primeiro-Ministro, identifica como principais ameaças ao municipalismo a sua sustentabilidade financeira (que poderá condicionar a sua independência e autonomia) e a eficiência da gestão pública local (que poderá criar um fosso entre as autarquias e os seus cidadãos).

É neste contexto que se encontra em marcha a designada “Reforma da Administração Local”, assente em quatro eixos de atuação: (1) o Setor Empresarial Local, (2) a Organização do Território, (3) a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a (4) Democracia Local<sup>1</sup>.

No âmbito desta reforma, foram recentemente empreendidas várias iniciativas pelo Governo, salientando-se as principais: (1) a criação de nova legislação para a Atividade Empresarial Local<sup>2</sup>; (2) a reorganização administrativa do território das freguesias<sup>3</sup>; (3) a reformulação do regime jurídico das autarquias locais, do estatuto das entidades intermunicipais, do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e do regime jurídico do associativismo autárquico<sup>4</sup>; e (4) a revisão do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais<sup>5</sup>.

Torna-se, portanto, especialmente relevante aprofundar o estudo sobre a Administração Local, especialmente no que se refere ao seu financiamento e ao seu relacionamento e impacto nos cidadãos que

---

<sup>1</sup> Governo de Portugal – Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011); *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”

<sup>2</sup> Lei n.º 50/ 2012, de 31 de agosto

<sup>3</sup> Lei n.º 22/ 2012, de 30 de maio e Lei n.º 11-A/ 2013, de 28 de janeiro, que inclui a redução de cerca de 25% das 4.259 freguesias do país e que se prevê poder ser já aplicada nas próximas eleições autárquicas, a realizar no final de 2013

<sup>4</sup> Proposta de Lei 104/XII que, à data de 14.05.2013, tinha já sido aprovada na Assembleia da República, tendo sido solicitada fiscalização preventiva de constitucionalidade, por parte do Presidente da República

<sup>5</sup> Proposta de Lei 122/XII que, à data de 14.05.2013, se encontrava em discussão na especialidade, na Assembleia da República

integram as suas comunidades, sob perspectivas tanto da economia como da ciência política. Num momento em que se antecipam mudanças fortes no enquadramento legal da Administração Local, que muitos designam já de “Novo Paradigma”, importa identificar com clareza qual o papel dos municípios portugueses e qual o impacto que as suas políticas públicas têm nas escolhas dos seus cidadãos.

Em termos pessoais, a motivação para o estudo deste tema decorre da integração na Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que despertou um interesse forte pelo estudo das receitas e despesas municipais, pela gestão autárquica e pela formação de políticas públicas locais. Adicionalmente, a própria estrutura daquela associação demonstrou interesse no estudo do tema, salientando o relevo e importância para os seus associados.

É neste sentido que se propõe testar, para o caso português, o modelo proposto por Charles M. Tiebout, em 1956, no seu artigo “A Pure Theory of Local Expenditures”<sup>6</sup>. Sinteticamente, no referido artigo, Tiebout defende a tese de que os consumidores-eleitores se deslocam para a comunidade (entenda-se município, no caso português) que lhes oferece o cabaz de bens públicos que melhor satisfaz as suas preferências. Esta movimentação dos consumidores é, normalmente, designada por “voto com os pés”, na medida em que os cidadãos manifestam o seu desagrado face a determinada oferta municipal deslocando-se para outra comunidade e não por via do voto nas urnas.

Salienta-se que, na tese de Tiebout, são os gestores municipais que, por via da definição da oferta de bens públicos locais (definição dos bens, preços e suas quantidades), captam o número ótimo de consumidores para a sua comunidade, não tendo estes qualquer impacto prévio na definição daquela oferta.

Tiebout sugere que, em consequência destas escolhas, que revelam as preferências dos consumidores e tornam as comunidades internamente homogéneas, a provisão pública de bens e serviços é mais eficiente ao nível local do que ao nível central, uma vez que deixam de se verificar alguns problemas associados à provisão de bens públicos.

Tratando-se de uma ideia relativamente simples e pouco aprofundada pelo autor, esta tese deu origem a vários estudos e extensões ao longo das últimas cinco décadas, tendo o modelo sido testado e analisado em vários países e sob diferentes perspectivas. No entanto, no que respeita ao caso português, apenas foi possível identificar dois trabalhos com esta incidência. O primeiro, Caleiro (2005)<sup>7</sup>, pretende estudar os movimentos migratórios regionais, no sentido de testar se os portugueses “votam com os pés”, na lógica

---

<sup>6</sup> Tiebout, Charles M. (1956); *A Pure Theory of Local Expenditures*; The Journal of Political Economy: 64, issue 5; 416-424

<sup>7</sup> Caleiro, António (2005); *Estarão os portugueses a ‘votar com os pés’?* – uma apreciação sobre a questão; documento de Trabalho n.º 2005/07, Departamento de Economia, Universidade de Évora

proposta por Tiebout. O segundo, Costa e Fernandes (2009)<sup>8</sup>, incide sobre a especialização municipal na prestação de bens públicos, aplicada ao caso do Grande Porto.

Não sendo pretensão testar empiricamente a tese de Tiebout, a presente dissertação foca-se no lado da oferta de bens e serviços públicos locais. Pretende-se, por via da análise do enquadramento legal e histórico português, retirar conclusões acerca da discricionariedade dos órgãos municipais portugueses na criação da respetiva oferta e avaliar se, nos moldes propostos por Tiebout, poderá dar origem ao “voto com os pés” dos seus cidadãos.

Desta forma, a questão de investigação que norteia esta dissertação é: “A oferta de bens e serviços públicos locais, em Portugal, processa-se de acordo com o modelo de Tiebout?”. A resposta a esta pergunta implica decompô-la em duas: (1) “Em Portugal, a oferta de bens públicos locais forma-se nos moldes propostos por Tiebout?” e (2) “A forma como se define a oferta local, em Portugal, permite que os seus cidadãos «votem com os pés»?”.

Para tal, procurou-se caracterizar os municípios portugueses, no que diz respeito às suas fronteiras, competências, estrutura orçamental e preços dos bens públicos locais, no sentido de analisar a capacidade discricionária municipal na gestão das suas receitas e despesas e avaliar em que medida a capacidade anterior condiciona ou garante a aplicação da hipótese de Tiebout.

Salvaguarda-se que, em nenhum momento deste trabalho, se tentará determinar qual a responsabilidade dos municípios na situação financeira atual do país, nem qual o seu peso no défice público, já que se entende que tal discussão, para além de estar distante do objetivo proposto, exigiria outro tipo de investigação e argumentação.

Esta dissertação é composta, além do presente capítulo, pelos seguintes:

- **Enquadramento Teórico:** apresentação da tese de Tiebout, que suporta esta investigação, e da revisão bibliográfica associada aos estudos que dela derivaram;
- **Metodologia:** exposição dos procedimentos e métodos de análise a utilizar, na senda de responder à questão de investigação apresentada;
- **Enquadramento legal e histórico dos municípios portugueses:** caracterização do contexto municipal português, no que diz respeito aos princípios basilares da sua ação, às atribuições e competências que lhes são legalmente conferidas e à evolução da sua história e das suas fronteiras;

---

<sup>8</sup> Costa, José da Silva & Fernandes, Ruben (2009); *The Tiebout Hypothesis and Local Governments Specialization: The Case of Greater Porto*; Faculdade de Economia e Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

- ***Caraterização das receitas e despesas municipais e dos preços públicos locais:*** análise, numa vertente essencialmente descritiva, da estrutura e evolução das receitas e despesas municipais na última década e caraterização e enquadramento legal dos preços dos bens e serviços públicos locais;
- ***A formação da oferta de bens e serviços públicos locais em Portugal:*** análise crítica do enquadramento municipal português, baseada na caraterização desenvolvida nos capítulos anteriores, procurando enquadrar a formação da oferta de bens públicos locais, à luz do modelo de Tiebout. Para tal, ter-se-á por base o processo de orçamentação municipal, considerando que é através dele que os municípios determinam os bens e serviços a prover, assim como os respetivos preços e quantidades;
- ***Conclusões:*** apresentação das conclusões decorrentes da análise;
- ***Bibliografia;***
- ***Anexos.***

Espera-se, com o desfecho deste trabalho, colocar quem o leia em melhores condições para interpretar a afirmação citada inicialmente, ajudando a concluir se, por um lado, a autonomia dos municípios portugueses está essencialmente dependente da sua sustentabilidade financeira (entenda-se equilíbrio das suas contas); se, por outro lado, a eficiência da gestão municipal cava o referido fosso entre autarquias e populações; e se, por fim, são estas as principais ameaças ao municipalismo português.

### 3. Enquadramento Teórico

#### 3.1. A hipótese de Tiebout, 1956<sup>9</sup>

O argumento de Tiebout é edificado por comparação com um modelo de provisão de bens públicos ao nível central. O próprio título do artigo, “A Pure Theory of Local Expenditures”, parece querer competir com o de Paul Samuelson, em 1954, “A Pure Theory of Public Expenditure”<sup>10</sup>.

Neste, Samuelson define bens públicos – ou bens coletivos, por oposição aos restantes – bens privados. Considera, então, como bens públicos aqueles que podem ser utilizados em comum pelos indivíduos, sem que o consumo do bem por um indivíduo subtraia a quantidade consumida por qualquer outro indivíduo. A teoria económica concretiza esta definição, postulando que os bens públicos são diferenciados pelas suas características de não rivalidade (o facto de alguém consumir o bem não diminui a quantidade nem a qualidade do bem disponível para consumo de outros indivíduos) e de não exclusão (uma vez produzido o bem, não é possível excluir ninguém do seu consumo)<sup>11</sup>. Tiebout argumenta que, já que os designados bens públicos são também providos ao nível local, é relevante debruçarmo-nos sobre as suas especificidades e estudar a sua provisão.

Segundo o autor, a principal diferença entre a provisão central e local de bens públicos radica na forma como os consumidores-eleitores revelam as suas preferências. Ao nível central, de acordo com o modelo apresentado por Samuelson<sup>12</sup>, considera-se que, caso todos os consumidores fossem forçados a revelar as suas preferências por bens públicos, a quantidade a produzir desses bens e a respetiva tributação (neste caso, o seu preço) seriam facilmente determinados. Uma vez que não é possível forçar os consumidores a revelarem-se, a solução para o “problema” passa por criar um nível de despesas apropriado a um “eleitor modelo” e adequar-lhe o nível de receitas, através dos impostos. Esta abordagem, que defende que o governo central se adapta, através do seu orçamento, às escolhas “reveladas” pelos consumidores, acarreta várias limitações e impossibilita o cálculo do nível ótimo de provisão de bens públicos ao nível central.

Uma das principais limitações sugeridas por Paul Samuelson traduz-se no bem conhecido problema do consumidor *free-rider*, em que “é do interesse de cada indivíduo emitir sinais errados [sobre as suas

---

<sup>9</sup> Tiebout, Charles M. (1956); *A Pure Theory of Local Expenditures*; The Journal of Political Economy: 64, issue 5; 416-424

<sup>10</sup> Samuelson, Paul (1954); *A pure theory of public expenditure*; Review of Economics and Statistics: 34, n. 4; 387-389

<sup>11</sup> A este propósito podem ser consultados vários manuais de introdução à economia ou de economia pública.

<sup>12</sup> Samuelson, Paul (1954); *A pure theory of public expenditure*; Review of Economics and Statistics: 34, n. 4; 387-389

preferências], demonstrando menos interesse em determinada atividade de consumo coletivo, do que o seu interesse real”<sup>13</sup>.

Tiebout argumenta que, distintamente, ao nível local, as receitas e despesas são consideradas relativamente fixas, pelo que serão os consumidores-eleitores a escolher, deslocando-se para a comunidade que melhor satisfaz as suas preferências, em termos de bens públicos, pelo preço (pacote de impostos) que, racionalmente, mais lhes convém. São os consumidores-eleitores que se adaptam às ofertas de bens públicos locais existentes, revelando as suas preferências e eliminando o problema de *free riding* existente na provisão de bens públicos ao nível central.

A esta argumentação é normalmente associada a expressão “*Foot voting*”<sup>14</sup> ou “*Vote with one’s feet*”, no sentido de que os indivíduos demonstram a sua opinião em relação a algo através das suas ações, neste caso, movendo-se.

Na construção deste modelo, Tiebout assume vários pressupostos, bastante rígidos: (1) os consumidores-eleitores são perfeitamente móveis e deslocam-se para a comunidade que melhor satisfaz as suas preferências; (2) os consumidores-eleitores têm informação perfeita relativamente às diferenças nos padrões de receitas e despesas de cada comunidade e reagem-lhes; (3) existe um leque alargado de comunidades; (4) não são consideradas restrições relacionadas com oportunidades de emprego; (5) os bens públicos não usufruem de externalidades<sup>15</sup> – positivas ou negativas; (6) para cada padrão de serviços públicos, existe uma dimensão ótima (assumindo a existência de um fator fixo); e (7) comunidades abaixo da sua dimensão ótima procuram atrair novos residentes, de forma a diminuir os seus custos médios.

Sendo respeitadas estas condições, a deslocação dos consumidores-eleitores revela a curva da procura de determinada comunidade, que se adequará ao correspondente padrão de despesas e receitas para provisão de bens públicos, que constituem o lado da oferta.

Deste modo, Tiebout admite que cada gestor municipal, no sentido de atingir a dimensão ótima para a sua comunidade, recorre a um “mercado nacional” na tentativa de satisfazer a procura revelada pelos “seus” consumidores-eleitores (existentes e potenciais). Considerando que todos os gestores municipais atuam de forma semelhante, a procura total de bens públicos, expressa pela totalidade de gestores municipais, irá aproximar-se da verdadeira preferência dos consumidores-eleitores, a tal que seria revelada caso estes fossem forçados a tal.

---

<sup>13</sup> Tradução livre de Samuelson, Paul (1954); *A pure theory of public expenditure*; Review of Economics and Statistics: 34, n. 4; 387-389; [pp. 388-389]

<sup>14</sup> Em português, “votar com os pés”.

<sup>15</sup> Estamos perante externalidades quando determinada transação, efetuada entre duas partes, gera efeitos externos significativos em outras partes que não estão envolvidas voluntariamente na transação.



Este modelo de alocação dos consumidores-eleitores em função das suas preferências conduz à existência de comunidades homogêneas, quanto às preferências dos seus membros, e heterogêneas, relativamente às preferências dos membros das restantes comunidades, atingindo-se uma situação de equilíbrio Pareto-eficiente<sup>16</sup>. Por esta razão, Tiebout acrescenta que, quanto maior o número de comunidades e quanto mais diferenciadas forem, mais o consumidor-eleitor se aproxima de satisfazer integralmente o seu padrão de preferências.

Em resumo, Tiebout parece querer demonstrar que o mercado local de bens públicos se assemelha de tal forma a um mercado competitivo de bens privados, que não está, por isso, sujeito aos problemas que normalmente afetam o “mercado” de bens públicos e que dificultam a sua provisão eficiente, tal como exposto por Samuelson<sup>17</sup>.

### **3.2. Implicações na teoria de finanças públicas locais**

Desde 1956, que a tese apresentada por Tiebout tem sido o ponto de partida de muitas críticas, extensões e testes empíricos, constituindo um dos principais pilares na teoria pública local, aos níveis económico, financeiro, político, demográfico e até sociológico.

Como se permite concluir da exposição apresentada no ponto anterior, e como decorre das várias críticas construídas posteriormente e apresentadas de seguida, a tese de Tiebout materializa-se num “modelo altamente simplificado e formulado abstratamente, com reduzido conteúdo institucional”<sup>18</sup>, que demonstra pouca preocupação com a sua auto validação e teste.

De facto, as principais críticas ao modelo residem nos pressupostos demasiado rígidos que o autor estabelece, especialmente, a inexistência de custos de mobilidade, a não consideração do fator “emprego” e a inexistência de externalidades.

No entanto, após recolha e análise da abundante literatura por ele originada, retém-se que o mais relevante do trabalho de Charles Tiebout é o seu contributo enquanto pioneiro de uma nova forma de pensar a economia local, que permitiu aprofundar e questionar novas abordagens até aí inexistentes.

De seguida, são sistematizadas, de forma não exaustiva, as principais extensões da hipótese de Tiebout<sup>19</sup>, que ajudam a compreender o seu impacto na teoria das finanças públicas locais. Salienta-se que o tópico

---

<sup>16</sup> Isto é, uma situação em que não é possível melhorar a utilidade de nenhum indivíduo, sem prejudicar a de outro.

<sup>17</sup> Samuelson, Paul (1954); *A pure theory of public expenditure*; Review of Economics and Statistics: 34, n. 4; 387-389

<sup>18</sup> Tradução livre de Oates, Wallace E. (2006); The many faces of the Tiebout Model; In W. Fischel, ed., *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy; [pp. 12]

<sup>19</sup> A estrutura apresentada aproxima-se da escolhida por Wallace Oates, em “The many faces of the Tiebout Model”.

dedicado à oferta e políticas públicas locais é o mais relevante para o desenvolvimento da presente tese de mestrado.

### 3.2.1. A capitalização do valor dos imóveis

Os primeiros trabalhos baseados na hipótese proposta por Tiebout tiveram como propósito a verificação do comportamento dos consumidores-eleitores no que respeita à escolha da sua “comunidade”, utilizando o preço da habitação como ponto central da análise.

Em 1969, Wallace Oates<sup>20</sup> procurou apresentar resultados empíricos que permitissem retirar conclusões acerca do efeito dos orçamentos públicos locais no valor da habitação, nomeadamente no que diz respeito ao efeito de capitalização dos impostos sobre a propriedade. O efeito de capitalização é geralmente utilizado, na linguagem financeira, para representar a acumulação de capital, que ocorre quando se adicionam os juros cobrados ao capital existente anteriormente, dando origem a um “novo capital”, superior ao inicial, e sobre o qual incidirão novos juros. Aplicando o conceito à situação em análise, Oates procura testar se os impostos locais originam um efeito de capitalização sobre o valor dos imóveis, gerando sinergias e aumentando o seu preço.

Oates atesta que, no “mundo de Tiebout”<sup>21</sup>, os consumidores-eleitores escolhem a sua residência/localização, de forma a maximizar a sua utilidade, ponderando os custos – impostos locais – e os benefícios – programa de bens públicos locais disponível – associados a cada comunidade. Neste sentido, o custo fiscal de determinada propriedade (valor do imóvel multiplicado pelo(s) imposto(s) sobre a propriedade) constituiria o preço de entrada nessa comunidade e, portanto, o custo do cabaz de bens públicos locais. Este valor representaria, por esta via, o valor atual do conjunto de bens públicos locais futuros.

Assim, uma vez que os consumidores refletem, na sua escolha de localização, o cabaz de bens públicos oferecido por cada governo local, é expectável que o valor das rendas e, portanto, das propriedades, seja superior nas comunidades em que esse cabaz é considerado mais atrativo.

Oates testa empiricamente esta proposição, utilizando a relação entre o valor da propriedade e o valor das despesas e impostos locais, para várias comunidades, utilizando a educação como indicador das despesas públicas locais.

Os resultados deste teste conduzem, na sua ótica, à confirmação da hipótese de Tiebout, já que:

---

<sup>20</sup> Oates, Wallace E. (1969); *The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis*; Journal of Political Economy: 77, n.6; 957-971

<sup>21</sup> Expressão utilizada por Wallace Oates em várias das suas obras.

- a) Para aumentos dos impostos sobre a propriedade não acompanhados por melhorias no cabaz de bens públicos locais (educação), o aumento dos impostos é capitalizado sobre a forma de valores de propriedade reduzidos; e
- b) Para receitas decorrentes do aumento dos impostos sobre a propriedade aplicadas na melhoria do serviço público prestado (educação), o efeito sobre o valor das propriedades compensa (ou mais que compensa) o aumento da respetiva carga fiscal.

Em 1974, Edel e Sclar<sup>22</sup> argumentam que a análise de Oates, baseada no lado da procura, se traduz numa má interpretação do modelo de Tiebout, uma vez que a oferta não se encontra em equilíbrio de curto prazo. Os autores defendem que, numa situação em que todos os mercados estejam em equilíbrio (e não apenas o mercado da educação), não existe lugar para a capitalização.

A análise empírica de Edel e Sclar, efetuada para uma região com elevada dependência dos impostos sobre a propriedade no financiamento dos serviços, vem demonstrar que, apesar de, na educação, parecer existir uma tendência para o equilíbrio no sentido de Tiebout, existem outros tipos de mercados (manutenção rodoviária, por exemplo) que não revelam tal tendência.

Epplé e Zelenitz<sup>23</sup>, em 1981, apresentam dados empíricos que parecem confirmar a tese de Oates e, em 1982, Yinger afirma que “o argumento de que os ajustamentos da oferta eliminam o efeito da capitalização é incorreto quando o impacto de variáveis não fiscais no preço das propriedades é considerado na análise”<sup>24</sup>.

A problemática da existência ou não do referido efeito de capitalização, do grau com que ocorre e da relação de tal efeito com a obtenção de um nível eficiente nos moldes propostos por Tiebout foi posteriormente alvo de abundantes estudos, tanto teóricos como empíricos, parecendo a conclusão da sua análise apontar no sentido de que tal efeito exista e seja de considerar, sendo de facto assumido como pressuposto em várias análises posteriores.

### 3.2.2. O mercado imobiliário e o zonamento

O funcionamento do mercado imobiliário, mais concretamente a sua interação com a provisão de bens públicos, é fundamental para entender o modelo de alocação proposto por Tiebout. Importa, portanto, conhecer o mecanismo através do qual o mercado imobiliário “aloca” os agregados familiares entre as várias comunidades e dentro da mesma comunidade.

<sup>22</sup> Edel, Matthew & Elliott Sclar (1974); *Taxes, spending, and property values: Supply adjustment in a Tiebout-Oates model*; Journal of Political Economy: 82, n.5; 941-954

<sup>23</sup> Epplé, Dennis & Allan Zelenitz (1981); *The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics?*; Journal of Political Economy 89; 1197-1218

<sup>24</sup> Yinger, John (1980); *Capitalization and the theory of local public finance*; Journal of Political Economy: 90; 917-943; [pp. 918]

Em 1975, Bruce Hamilton<sup>25</sup> expande o modelo de Tiebout, argumentando que este falha em dotá-lo de um sistema de preços para os serviços públicos locais, traduzindo-se num mecanismo em que “os pobres seguem os ricos numa busca infundável por serviços públicos tributáveis”<sup>26</sup>. Nesta ótica, considera, ao contrário do defendido por Tiebout, que, ao nível local, poderá haver também o efeito de *free riding*, na medida em que os consumidores-eleitores podem adquirir habitação por valores inferiores ao dos restantes membros da comunidade, usufruindo do consumo de bens públicos locais a um preço inferior. [a este propósito, remete-se para o ponto 3.2.4 O efeito *Peer Group* na função de produção, desta dissertação]

Para solucionar esta limitação, Hamilton propõe a inclusão de dois pressupostos adicionais ao modelo de Tiebout: (1) os governos locais financiam-se exclusivamente através de impostos proporcionais sobre a propriedade, e (2) cada comunidade pode criar um zonamento que funcione de tal forma que nenhuma família pode habitar em determinada área, a não ser que consuma um nível mínimo de habitação.

Ao abrigo das novas condições, que incluem as restrições associadas ao zonamento, Hamilton prevê uma distribuição eficiente dos serviços públicos, em que os impostos de propriedade funcionam como preços eficientes, sem desperdícios. No modelo Tiebout-Hamilton, em equilíbrio total, as comunidades são perfeitamente homogêneas no que diz respeito ao valor da habitação, pelo que têm padrões semelhantes de procura de bens e serviços públicos e de consumo de habitação. À semelhança do defendido por Edel e Sclar<sup>27</sup>, em equilíbrio, os impostos e os bens públicos não são, por isso, capitalizados sobre o valor da habitação, em caso de equilíbrio total.

O modelo de Tiebout-Hamilton apresenta uma limitação bastante forte, que é a de exigir um número absurdamente elevado de comunidades (bastante acima do “exigido” originalmente por Tiebout), para que seja possível a satisfação das preferências de todas as famílias.

Ross e Yinger<sup>28</sup> publicaram, em 1999, um modelo coerente e teoricamente bem suportado, alternativo ao de Hamilton, que designaram de “*consensus bid-function*”, sobre o mecanismo através do qual se desenrola a tal homogeneização proposta por Tiebout.

A propósito da criação desse modelo, os dois autores referem-se à tese proposta por Hamilton como sendo razoável, desde que respeitadas as condições assumidas. Acrescentam, no entanto, que os pressupostos adotados parecem de tal forma extremos que, na realidade, a condição de um número elevadíssimo de comunidades, parece bastante difícil de atingir. Argumentam que, por um lado, a criação de novas

---

<sup>25</sup> Hamilton, Bruce W. (1975); *Zoning and property taxation in a system of local governments*; Urban Studies: 12; 205-211

<sup>26</sup> Tradução livre de Hamilton, Bruce W. (1975); *Zoning and property taxation in a system of local governments*; Urban Studies: 12; 205-211 [pp. 205]

<sup>27</sup> Edel, Matthew & Elliott Sclar (1974); *Journal of Political Economy*: 82, n.5; 941-954

<sup>28</sup> Ross, Stephen & John Yinger (1999); *Sorting and voting: A review of the literature on urban public finance*; In *Handbook of urban and regional economics*: 3, P. Cheshire and E. Mills, eds. Amsterdam: North-Holland

comunidades é limitada pelos custos de transporte e, por outro, nada prova que exista flexibilidade nas fronteiras entre comunidades, que permita que a sua dimensão aumente em função do interesse das famílias.

O modelo proposto por Ross e Yinger baseia-se em dois pilares de ação: *bidding*<sup>29</sup> e *sorting*<sup>30</sup>.

O *bidding* assenta em cinco pressupostos: (1) a utilidade de um agregado familiar depende do consumo de habitação, de serviços públicos e de um cabaz de bens, (2) os agregados familiares, apesar de poderem diferir nas suas preferências e rendimentos, estão agrupados em classes de preferências/ rendimento, (3) os agregados familiares são totalmente móveis, de modo a atingirem o mesmo nível de utilidade, (4) todos os agregados familiares têm acesso ao mesmo nível de bens públicos e só lhes podem aceder através da compra/ arrendamento de habitação, (5) uma área metropolitana é composta por várias comunidades, com fronteiras fixas, e distinguem-se na oferta de bens e serviços públicos e na carga tributária.

A função de “*bid*” das várias classes de agregados revela assim o valor que estas estão dispostas a pagar pelo consumo de determinado cabaz de bens públicos, a um determinado nível de carga fiscal.

O *sorting* dos agregados familiares é feito de acordo com as “apostas” das várias classes de agregados, sendo alocadas as habitações aos agregados com maiores “*bids*”. Esta abordagem implica, assim, que é possível a existência de comunidades heterogéneas internamente.

A propósito do funcionamento do mercado imobiliário importa, por fim, referir uma questão crucial na explicação dos modelos já analisados, mas que está longe de ser esclarecida de forma consensual. Os impostos sobre a propriedade, com grande peso nos Estados Unidos da América<sup>31</sup> (e, de forma semelhante, em Portugal), são considerados, na maioria dos modelos, como preços dos bens e serviços públicos providos ao nível local. O facto de, muitas vezes, se considerar que os impostos sobre a propriedade distorcem as escolhas dos consumidores-eleitores deixa, com certeza, espaço para reflexão quanto à sua característica enquanto preço eficiente.

### 3.2.3. O lado da oferta e o papel das políticas públicas

Uma face importante do modelo de Tiebout, e a que mais importa explorar a propósito desta dissertação, é o lado da oferta de bens públicos locais, isto é, o mecanismo de definição dos bens e serviços (e suas quantidades e preços) que são disponibilizados ao mercado (neste caso, às várias comunidades).

---

<sup>29</sup> Que significa “aposta” e, aplicado ao contexto em análise, representa o valor que os agregados familiares estão dispostos a oferecer para adquirir determinada habitação.

<sup>30</sup> Utilizar-se-á daqui em diante este termo, abundantemente mencionado na literatura, que expressa a ordenação resultante do mecanismo proposto por Tiebout, isto é, a “arrumação” dos agregados familiares entre comunidades, de forma mais ou menos homogénea.

<sup>31</sup> Objeto da grande maioria dos estudos empíricos realizados.

Como constatamos da análise do primeiro ponto do presente capítulo, de acordo com a hipótese de Tiebout, a orçamentação municipal e, portanto, o cabaz de bens públicos oferecido às comunidades, é considerado como uma variável de partida, assumindo que os governos locais não procuram adaptar as suas receitas e despesas à procura dos consumidores. Pelo contrário, no “mundo de Tiebout” são os consumidores-eleitores que, avaliando os custos e benefícios associados à oferta de cada comunidade, escolhem a que lhes é mais atrativa. Dito de outra forma, são os governos locais que atraem o número ótimo de residentes, sendo o único papel dos consumidores-eleitores o de escolherem a sua localização.

No entanto, como em outros aspetos, Tiebout é pouco preciso quanto ao mecanismo que conduz à formação desta oferta, nomeadamente no que diz respeito ao processo de orçamentação, à determinação do nível ótimo de bens públicos a prover e à sua forma de provisão. Em “A Pure Theory of Local Expenditures”, Tiebout esclarece que, à semelhança do que aconteceria num mercado de bens competitivos, existe um gestor municipal que recorre a um mercado nacional por forma a satisfazer a procura ótima dos seus consumidores-eleitores.

No modelo de Tiebout, estas condições, aliadas ao número elevado de comunidades, traduzem-se na existência de uma oferta perfeitamente elástica, capaz de se adaptar à procura existente, podendo quase ser comparada ao efeito produzido pela famosa “mão invisível” de Adam Smith.

Relativamente à temática da oferta de bens públicos locais, a maioria dos estudos centra-se em tentar aferir se é possível obter um nível eficiente de provisão (ou seja, de despesa pública) e qual a forma de o calcular.

Sendo vários os fatores a considerar na formação daquela oferta, salienta-se o papel da política e das políticas públicas locais, pelo que vários autores se têm debruçado, mais ou menos explicitamente, sobre a questão “*Does Tiebout need politics?*”.

Consoante a resposta àquela pergunta, podemos distinguir duas abordagens: (1) A visão dos empreendedores (que responde “não” à pergunta) e (2) A visão da escolha coletiva (que responde “sim” à pergunta)<sup>32</sup>.

Em defesa da primeira abordagem, Vernon Henderson<sup>33</sup>, em 1985, conclui que a obtenção de um equilíbrio de longo prazo implica um papel ativo dos donos das terras e/ ou dos empreendedores. Assumindo

---

<sup>32</sup> Esta distinção e designação são propostas por Oates em Oates, Wallace E. (2006); *The many faces of the Tiebout Model*; In W. Fischel, ed., *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*; Cambridge, MA: Lincoln Insitutue of Land Policy

<sup>33</sup> Henderson, J. Vernon (1985); *The Tiebout model: Bring back the entrepreneurs*; *Journal of Political Economy*: 93; 248-264

fronteiras flexíveis entre comunidades (isto é, sendo possível aumentar ou diminuir a sua área)<sup>34</sup>, o autor defende que os movimentos da população e os ajustamentos na utilização da terra suprimem o potencial impacto negativo das eventuais políticas mal-intencionadas levadas a cabo pelos governantes locais (*"bad politics"*).

Desta forma, independentemente do tipo de política desenvolvida ("má" ou exclusivamente focada no interesse dos cidadãos), uma vez que os empreendedores ou donos das terras têm a capacidade de alterar o seu uso (visto que as fronteiras são flexíveis), é possível alcançar uma situação que se aproxima do equilíbrio.

Salientando alguns dos estudos que seguem esta trajetória, refiram-se os de Bewley (1981)<sup>35</sup> e Myrna Wooders (1980)<sup>36</sup>.

Bewley defende que apenas é possível alcançar um equilíbrio de Pareto, no "mundo de Tiebout", se forem assumidas condições de tal forma restritivas que os bens públicos locais assumem características de bens privados (condições em que os governos locais têm os mesmos objetivos de maximização de lucros existentes nas empresas privadas). Bewley defende a sua tese, claramente discordante da de Tiebout, através da exposição de vários exemplos de comunidades. Saliento dois pela sua pertinência: (1) no caso de governos democráticos – que promovem exclusivamente o bem-estar dos seus residentes, Bewley conclui que o equilíbrio poderá não ser atingido; e (2) na situação de governos empreendedores – que visam a maximização da população ou do lucro – é possível atingir uma provisão de equilíbrio.

Myrna Wooders, assumindo possibilidade de entrada de novas comunidades e a existência de um bem público e um bem privado, valida a hipótese de Tiebout, no sentido de que é possível alcançar um nível quase ótimo de provisão de bens públicos. Wooders acrescenta, ainda, que esse nível estará tanto mais próximo do equilíbrio, quanto menores os custos de deslocação dos cidadãos.

Relativamente à abordagem da escolha coletiva, destaca-se o trabalho desenvolvido por Epple e Zelenitz (1981)<sup>37</sup>. Os dois autores concluem da sua análise que, ao contrário do que Tiebout previa e da tese defendida por Henderson, o processo político de escolha tem, de facto, importância na definição da oferta, concluindo-se que *"Tiebout needs politics"*.

---

<sup>34</sup> Salienta-se que o autor apresenta dados empíricos que confirmam que, nos Estados Unidos da América, as fronteiras são mais flexíveis do que se pensaria, na medida em que: (1) constata-se um aumento do número de comunidades ao longo do tempo, e (2) verificam-se alterações nas suas fronteiras políticas.

<sup>35</sup> Bewley, Truman F. (1981); *A critique of Tiebout's theory of local public expenditures*; *Econometrica*: 49; 713-740

<sup>36</sup> Wooders, Myrna Holtz (1980); *The Tiebout hypothesis: Near-optimality in local public good economies*; *Econometrica*: 48; 1467-1485

<sup>37</sup> Epple, Dennis & Allan Zelenitz (1981); *The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics?*; *Journal of Political Economy*: 89; 1197-1218

Epple e Zelenitz assumem que as fronteiras entre comunidades são fixas e que cabe ao governo local decidir a carga fiscal a aplicar e o nível de bens públicos a disponibilizar aos seus cidadãos, sem que o eleitor tenha impacto naquela escolha (visão burocrática do governo local). Nestas condições, e sendo objetivo dos governos locais maximizar os seus resultados, dadas as suas capacidades tributárias (sobre o património, sobre o rendimento ou sobre o consumo), os governantes têm capacidade para explorar a rigidez do território, obtendo rendas próprias por essa via.

Conclui-se assim que, embora exista um número muito elevado de comunidades e que estas possam ter objetivos diferentes, a competição gerada não é suficiente para impedir os governantes de atuarem contra os interesses dos seus cidadãos. É portanto relevante o papel dos consumidores, enquanto eleitores, e a sua capacidade de escrutínio.

A abordagem da escolha coletiva defende, por isso, que a definição das despesas com bens e serviços públicos locais (e, consequentemente, a orçamentação municipal) deve ser determinada tendo em conta as preferências dos cidadãos. Tal como se constata no início do presente capítulo, a revelação destas preferências não é pacífica e a sua obtenção acarreta várias dificuldades. Tiebout entende que é feita exclusivamente por meio da ação (abandonar o município), no entanto, no modelo analisado anteriormente, necessita da vertente política, ou seja, é necessário ouvir os cidadãos (através do seu voto).

Com este intuito, tem sido utilizado o teorema do eleitor mediano para medir as preferências dos eleitores. De acordo com este teorema, o eleitor mediano é o cidadão cujas preferências se encontram exatamente no centro do conjunto de preferências da totalidade dos eleitores: metade do eleitorado apresenta opinião mais favorável ao tema em questão, enquanto a outra metade apresenta opinião mais desfavorável. Assumindo que a votação ocorre de acordo com a regra da maioria, em que cada voto tem um peso igual, o nível de despesa na provisão de bens públicos locais escolhido pelo eleitor mediano será o que vence a eleição.

A incorporação do teorema do eleitor mediano no teste de eficiência de Tiebout, apesar de permitir incluir novas variáveis de análise na determinação da oferta pública local, tem também trazido algumas limitações. Os resultados não deixam de ser, por isso, complexos de analisar, na medida em que, tanto as condições assumidas, como os limites inerentes ao próprio teorema têm implicações nas conclusões obtidas.

Não se pretendendo aqui detalhar as limitações daquele teorema, salientam-se três problemas principais: (1) os limites associados à própria regra da maioria e à informação imperfeita dos eleitores (Keith Krehbiel<sup>38</sup>); (2) a unidimensionalidade do modelo, ou seja, a partir do momento em que se considera mais do que uma temática em simultâneo, o teorema torna-se inaplicável (Buchanan e Tollison)<sup>39</sup>; e (3) os

---

<sup>38</sup> Krehbiel, Keith (2004); *Legislative Organization*; The Journal of Economic Perspectives: 18(1); 113-128

<sup>39</sup> Buchanan, James M. & Robert D. Tollison (1984); *The Theory of Public Choice-II*; Ann Arbor: University of Michigan Press



incentivos criados pelo sistema para que os próprios governantes ajam em seu interesse próprio e não exclusivamente em benefício dos “seus” cidadãos (Downs)<sup>40</sup>.

De facto, como apontam Ross e Yinger<sup>41</sup>, os diversos estudos empíricos desenvolvidos são sensíveis, e devem portanto considerar aspetos como: a qualidade da informação dos eleitores; o processo de decisão coletiva utilizado; os comportamentos diferenciados dos agentes (enquanto arrendatários ou proprietários); o reconhecimento, por parte dos eleitores, de que as suas decisões influenciam os preços e o nível de consumo das propriedades; e o tipo de tecnologia utilizado na produção de bens públicos.

De seguida apresentam-se dois estudos que utilizam o teorema do eleitor mediano para testar a eficiência no sentido de Tiebout, concluindo que a obtenção daquele nível de eficiência é duvidosa e, na prática, limitada.

Wildasin<sup>42</sup> conclui, em 1979, que, sob determinados pressupostos bastante restritivos<sup>43</sup>, as famílias votam no sentido de aumentar a despesa pública local, reconhecendo que tal terá efeitos no aumento do valor das suas propriedades. Nestas condições, aquele equilíbrio político gera uma situação de equilíbrio de Lindahl<sup>44</sup> na provisão dos bens públicos locais, que é consistente com o equilíbrio de Tiebout.

Wildasin defende, nestes termos, um modelo em que o ajustamento da oferta é feito por via da política (isto é, do voto). No entanto, o autor acrescenta que os pressupostos de homogeneidade da propriedade são de tal forma exigentes que, na prática, dificilmente se alcançará tal equilíbrio.

Em 1982, Yinger conclui que, existindo capitalização, a mobilidade dos cidadãos não gera, por si só, eficiência na provisão de bens públicos. Incorporando o papel da política, acrescenta que as eleições locais podem conduzir a níveis de provisão de bens públicos que sejam eficientes, mas não eliminam a distorção dos impostos sobre a propriedade nos mercados mobiliários. Conclui desta forma que o modelo de Tiebout não garante eficiência.

À semelhança do assumido por Wildasin, Yinger considera que os residentes têm o poder de determinar o nível de bens públicos e a carga fiscal através do voto. Numa comunidade homogénea, os eleitores

---

<sup>40</sup> Downs, Anthony (1964); *A Theory of Bureaucracy*; Real Estate Research Corporation

<sup>41</sup> Ross, Stephen & John Yinger (1999); *Sorting and voting: A review of the literature on urban public finance*; In *Handbook of urban and regional economics*: 3; P. Cheshire and E. Mills, eds. Amsterdam: North-Holland

<sup>42</sup> Wildasin, David E. (1979); *Local Public Goods, Property Values and Local Public Choice*; *Journal of Urban Economics*: 6; 521-534

<sup>43</sup> O autor assume que as comunidades são homogéneas e apenas diferem entre si na qualidade dos seus imóveis e no nível de bens públicos locais prestados, que estamos perante um número elevado de comunidades e que existe efeito de capitalização sobre o valor das propriedades. Wildasin assume também que o nível de despesa pública é determinado por via eleitoral.

<sup>44</sup> O equilíbrio de Lindahl verifica-se quando os indivíduos estão sujeitos a um imposto que funciona da seguinte forma: os indivíduos pagam pela provisão de determinado bem público, de acordo com o seu benefício marginal (de cada indivíduo).

tenderiam a escolher o nível de serviços que permitisse atingir o equilíbrio. No entanto, considerando o autor que o modelo de Tiebout não garante comunidades homogêneas, a obtenção de um nível eficiente de provisão dependerá sempre da distribuição das preferências dos eleitores. Isto é, a heterogeneidade das comunidades e os impostos sobre a propriedade criam distorções que inviabilizam a aplicação do modelo de Tiebout, fazendo a obtenção do nível de eficiência depender do voto eleitoral. Por esta razão, será sempre necessária a intervenção do governo central na determinação daquele nível ótimo, sem especificar de que forma essa intervenção deveria ser feita, nem qual o nível de bens públicos a prover.

Da análise destes estudos, parece poder concluir-se que, assumindo a indispensabilidade dos votos dos residentes na definição do cabaz de bens públicos a prover, e a mobilidade perfeita dos cidadãos, o equilíbrio de Tiebout pode não se verificar.

#### 3.2.4. O efeito *Peer Group* na função de produção

Outro aspeto importante na oferta de Tiebout é a consideração de que os próprios cidadãos têm impacto na função de produção de bens e serviços públicos locais – denominado efeito *Peer Group*<sup>45</sup>. Entende-se que, ao excluir a existência de externalidades, Tiebout ignora que os próprios residentes das comunidades podem ter um impacto positivo ou negativo na produção de bens públicos (Stiglitz<sup>46</sup>).

Bradford, Malt e Oates<sup>47</sup>, em 1969, argumentam que a função de produção de alguns bens públicos considera, em relação à produção de bens privados, um fator de produção adicional. Além do capital e do trabalho, a função de produção de alguns serviços públicos locais incorpora as características dos próprios residentes. Os autores atestam que, para serviços como a educação e a segurança, as características dos cidadãos têm impacto no benefício que os restantes cidadãos retiram da utilização do serviço.

Vários autores se têm debruçado sobre este efeito, que aumenta o grau de complexidade do modelo de Tiebout. Destaca-se, neste âmbito, o trabalho desenvolvido por Bucovetsky e Glazer<sup>48</sup>, em 2010, que procura encontrar situações de equilíbrio, em comunidades com diferentes proporções de “pobres” e de “ricos”. O trabalho dos autores desenvolve-se com base na constatação de que os “pobres” têm incentivos fortes para “seguir os ricos”, devido à perfeita mobilidade dos cidadãos, à sua vontade de usufruir dos impostos elevados pagos pelos “ricos”, do estatuto associado e da existência de efeitos de *peer group*.

Baseados neste conceito, na consideração de que o governo central pode influenciar o nível de provisão de bens públicos locais e de que podem existir vários níveis de descentralização fiscal, os autores procuram

---

<sup>45</sup> Uma tradução possível seria efeito do grupo de pares, isto é, do grupo de indivíduos com características semelhantes.

<sup>46</sup> Stiglitz, Joseph E. (1986); *Economics of the Public Sector*; New York: W. W. Norton & Company

<sup>47</sup> Bradford, David F., Malt, R. A. & Oates, Wallace E. (1969); *The rising cost of local public services: Some evidence and reflections*; National Tax Journal: 22; 185-202

<sup>48</sup> Bucovetsky, Sam & Amihai, Glazer (2010); *Peer Group Effects, Sorting, and Fiscal Federalism*; Working Papers 091006, University of California-Irvine, Department of Economics

explorar os mecanismos que poderão conduzir ao equilíbrio, consoante o peso da população “pobre” e “rica” na comunidade. Os mecanismos de ajustamento estudados passam essencialmente pela utilização de políticas públicas (centrais e locais) desenvolvidas pelos governantes, no sentido de criar incentivos nas populações (“pobres” ou “ricas”).

Apesar da complexidade decorrente de incorporar estes efeitos no modelo de Tiebout, o principal contributo de tais análises é o papel que podem assumir as políticas públicas, nomeadamente as locais, no sentido de ajustar ou influenciar os comportamentos e escolhas dos cidadãos.

Efetivamente, o fenómeno potencial de os “pobres seguirem os ricos”, impulsionado pelos efeitos *peer group*, pode ser resolvido (ou minimizado) através da adoção de políticas públicas locais que desincentivem os “pobres” a deslocarem-se para as comunidades mais “ricas”. Estamos a falar de medidas como (1) o estabelecimento de um nível mínimo de consumo de um bem privado (habitação, no exemplo do zonamento de Hamilton<sup>49</sup>); (2) criação de subsídios para a provisão de determinado bem privado; e/ ou (3) a criação de distorções na provisão de bens públicos<sup>50</sup>.

Segundo os autores, também a maior ou menor centralização na provisão de bens públicos pode influenciar a obtenção do nível de equilíbrio, por via da maior ou menor homogeneização na provisão dos bens (assume-se que, sendo o bem provido centralmente, existe uma maior homogeneização na sua provisão).

### 3.2.5. Tiebout e a descentralização ou federalismo fiscal

Sem ser intenção deste trabalho detalhar o conceito de federalismo fiscal ou as suas limitações e ajustamentos ao longo das últimas décadas, parece, no entanto, útil apresentar os pilares desta corrente económica e relacioná-la com o trabalho inicial desenvolvido por Tiebout.

A descentralização ou federalismo fiscal é um assunto muito debatido e estudado nos últimos anos, verificando-se uma forte adesão às suas premissas (tanto nos Estados Unidos da América, como na Europa). “A expectativa [associada ao federalismo fiscal] é de que o Estado e os governos locais, estando mais próximos da população, sejam mais eficazes na resposta às preferências específicas dos seus cidadãos e que sejam capazes de encontrar novas e melhores formas de fornecer estes serviços.”<sup>51</sup>

A corrente económica do Federalismo Fiscal assenta no Teorema da Descentralização, proposto por Oates, em 1972<sup>52</sup>:

---

<sup>49</sup> Hamilton, Bruce W. (1975); *Zoning and property taxation in a system of local governments*; Urban Studies: 12; 205-211

<sup>50</sup> Bucovetsky, Sam & Amihai, Glazer (2010); *Peer Group Effects, Sorting, and Fiscal Federalism*; Working Papers 091006, University of California-Irvine, Department of Economics

<sup>51</sup> Tradução livre de: Oates, Wallace E. (1999); *An Essay on Fiscal Federalism*; Journal of Economic Literature, American Economic Association: 37; 1120-1149; [pp. 1120]

<sup>52</sup> Oates, Wallace E. (1972); *Fiscal Federalism*; New York: Harcourt Brace Jovanovich; [pp. 35]

“The Decentralization Theorem: For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or for the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.”

Segundo o próprio autor confirma em 2006<sup>53</sup>, o Federalismo Fiscal tem como alicerce a tentativa de uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, particularmente explicada por quatro aspetos: (1) em comparação com o governo central, os governos locais e regionais estão em melhores condições de adaptar a provisão de serviços públicos às especificidades dos cidadãos; (2) considerando a mobilidade perfeita dos cidadãos, a sua escolha pelas diferentes comunidades aumenta os ganhos potenciais na provisão local (de acordo com a tese de Tiebout); (3) a concorrência entre comunidades (contrariamente ao governo central, “monopolista”) cria incentivos para a provisão eficiente de serviços públicos e para o controlo orçamental; e (4) a descentralização potencia a inovação, providenciando uma espécie de “laboratório” para experiências de políticas orçamentais.

Independentemente da forma de modelar esta corrente e das suas limitações, podemos identificar o contributo de Tiebout para a sua construção. De facto, foram muitas vezes utilizadas os seus postulados para testar a aplicação do Federalismo Fiscal.

Em conclusão, entende-se que o modelo de Tiebout não constitui condição indispensável para ser vantajoso implementar políticas de Federalismo Fiscal, valendo esta corrente por si só. No entanto, o “mundo de Tiebout”, ao tornar homogénea a procura de bens e serviços públicos em cada comunidade, aumenta os ganhos potenciais decorrentes da sua aplicação.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Oates, Wallace E. (2006); *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*; Institute for Federalism & Intergovernmental Relations (IFIR), IFIR Working Paper No. 2006-05

<sup>54</sup> Oates, Wallace E. (2006); The many faces of the Tiebout Model; In W. Fischel, ed., *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy

#### 4. Metodologia

A questão a que se pretende responder com esta dissertação é, como visto anteriormente, “A oferta de bens e serviços públicos locais, em Portugal, processa-se de acordo com o modelo de Tiebout?”. Esta questão decompõe-se em duas outras: (1) “Em Portugal, a oferta de bens públicos locais forma-se nos moldes propostos por Tiebout?” e (2) “A forma como se define a oferta local, em Portugal, permite que os seus cidadãos “votem com os pés”?”.

Através da revisão bibliográfica efetuada, cumpriu-se o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o modelo de Tiebout, nomeadamente, no que se refere ao seu funcionamento e às extensões que originou. Em especial, a revisão de literatura foca-se na formação da oferta de bens públicos locais e nas diversas implicações que o seu estudo trouxe para outras áreas do conhecimento, nomeadamente a ciência política. De facto, constata-se que, no que à formação da oferta diz respeito, os principais contributos recolhidos assentam no papel da política e das políticas públicas.

Antecipadamente, importou clarificar que a formação da oferta se traduz na definição, por parte de cada município, do nível ótimo de bens e serviços públicos a prover localmente, em que quantidades e a que preços. Assume-se como pressuposto que este processo de criação da oferta local se faz através da orçamentação municipal, também assumido por vários autores na revisão de literatura.

Assim, um primeiro passo para caracterização daquela oferta é a análise da capacidade formal dos municípios na sua definição. Esta análise é feita no capítulo dedicado ao enquadramento legal e histórico dos municípios portugueses, nomeadamente através da apresentação do princípio constitucional de autonomia local e do leque de atribuições e competências conferidas aos municípios. Para tal, foi consultada e sistematizada a legislação nacional e internacional que regula aqueles aspetos, assim como outra bibliografia relevante sobre o tema.

Adicionalmente, ainda naquele capítulo, é feito um breve enquadramento histórico do municipalismo em Portugal e analisa-se a evolução das fronteiras municipais, com o objetivo de encontrar pontos de contacto, ou distanciamento, face à realidade dos Estados Unidos da América, em que se baseou Tiebout para construir o seu modelo de “voto com os pés”. Devido à inexistência de informação sistematizada sobre a evolução do número de municípios e suas fronteiras, esta tarefa envolveu uma pesquisa aprofundada em documentação essencialmente censitária e nas páginas de internet dos vários municípios criados ou extintos no último século.

O passo seguinte para a caracterização da oferta local em Portugal, constante no capítulo “Caraterização das receitas e despesas municipais e dos preços públicos locais”, consiste na análise descritiva da estrutura de receitas e despesas municipais em Portugal e respetiva evolução. Esta análise tem como objetivo inferir em que bens e serviços os municípios estão a despende os seus recursos e quais as vias pelas quais recebem o

respetivo financiamento. Pretende-se que a análise da estrutura orçamental e da sua evolução permita, de alguma forma, tirar conclusões quanto à aplicação prática do conceito de autonomia local apresentado no capítulo anterior. Esta análise foi feita através do tratamento, análise e interpretação de dados orçamentais dos municípios portugueses, cuja fonte foi a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Posteriormente, no mesmo capítulo, também indispensável à caracterização da oferta, é feita a identificação e caracterização dos preços públicos locais, enquadrando os poderes formais dos municípios na sua definição e manipulação. Esta abordagem pretende identificar quais as formas pelas quais os cidadãos financiam ou “pagam” os bens e serviços públicos locais e qual a correspondência (caso exista) entre esses “preços” e os bens e serviços consumidos. Pretende-se que este passo da metodologia seja útil para “dar o salto” na obtenção de conclusões relativamente à capacidade de escolha dos consumidores, na medida em que se crê que permitirá identificar qual a correlação que os consumidores potencialmente estabelecem entre os preços que pagam e os bens e serviços de que usufruem. Este ponto foi elaborado com recurso à análise e sistematização da legislação nacional na matéria e outra documentação relevante.

Ultrapassadas estas etapas, ter-se-ão, presumivelmente, condições para fazer uma análise crítica da forma como se cria a oferta local em Portugal e para concluir quanto ao seu enquadramento no modelo de Tiebout. Para tal, no capítulo “A formação da oferta de bens e serviços públicos locais em Portugal” é feito um enquadramento inicial da questão e são analisados três tópicos fundamentais: (1) os pressupostos de Tiebout, no sentido de distinguir se as conclusões obtidas se devem a limitações associadas aos pressupostos do modelo ou às características do enquadramento português; (2) o processo de formação da oferta, por via da orçamentação municipal; e (3) a capacidade de adaptação dos cidadãos àquela oferta.

## 5. Enquadramento legal e histórico dos municípios portugueses

### 5.1. O conceito de Autonomia Local

Os municípios portugueses, enquanto autarquias locais, caracterizam-se, segundo Vital Moreira, por serem “entes públicos territoriais, dotados de personalidade jurídica própria, de autogoverno através de órgãos representativos próprios, de atribuições próprias e poderes próprios, de autonomia na definição das suas políticas e na aplicação dos seus recursos financeiros, de autonomia normativa, administrativa e financeira”<sup>55</sup>.

Em Portugal, o princípio da autonomia local está consagrado no n.º 1 do artigo 6.º Constituição da República Portuguesa, que estabelece que o Estado português é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento o princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Refira-se aqui, brevemente, que o conceito de Poder Local, distinto do de autonomia local, vem diferenciá-lo como uma verdadeira forma de poder político, não um segmento da Administração Pública ou uma administração indireta daquela. Trata-se, portanto, de um poder que concorre com outros poderes que o condicionam e limitam<sup>56</sup>.

Desta forma, a autonomia local, constitucionalmente garantida e caracterizada, inclui (1) um núcleo estável e irrevisível, o que conduz ao *direito de existência* das autarquias, não podendo o legislador eliminá-las; e (2) o direito à organização própria e às competências próprias que, através de órgãos representativos eleitos, permitem às autarquias prosseguir os interesses próprios das suas comunidades<sup>57</sup>.

De facto, considerando esta configuração constitucional do conceito de autonomia local, conclui-se que o legislador ordinário está bastante limitado neste plano, estando-lhe vedado pôr em causa os espaços autonómicos que a Constituição da República Portuguesa reconhece e respeita<sup>58</sup>.

Além da Constituição, também a Carta Europeia de Autonomia Local<sup>59</sup> estabelece, no seu artigo 3.º, o conceito de autonomia local: “Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as

---

<sup>55</sup> Moreira, Vital (2008); *Empréstimos Municipais, Autonomia Local e Tutela Governamental*; Revista “Direito Regional e Local”; 1646-8392 - Nº 03 (julho/setembro)

<sup>56</sup> Alexandrino, José de Melo (2009); *O défice de proteção do Poder Local: Defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional*; versão desenvolvida do texto da lição proferida, em 6 de fevereiro de 2009, no âmbito do V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (entre 30 de janeiro e 22 de maio de 2009)

<sup>57</sup> Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (1993); *Constituição da República Portuguesa Anotada*; 3ª edição revista; Coimbra; Coimbra Editora

<sup>58</sup> Nabais, José Casalta (1993); *A Autonomia local (Alguns aspetos gerais)*; número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró”, II, Coimbra

<sup>59</sup> Ratificada e publicada no DR de 23 de outubro de 1985, I Série, entrando na ordem jurídica portuguesa em 1 de abril de 1991.

autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.”

Da análise do conceito de autonomia local, destacam-se dois elementos fundamentais: (1) a separação, liberdade ou independência face a outros poderes e (2) a prossecução dos chamados “interesses próprios”.

Estes elementos ganham corpo pelos princípios de descentralização administrativa e da subsidiariedade, em tudo relacionados com o de autonomia local e fundamentais para a sua interpretação.

O princípio da descentralização administrativa, consagrado no artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa, traduz-se na transferência de competências do Estado para as autarquias locais, visando a concretização dos já referidos interesses próprios das comunidades locais de forma eficaz e eficiente.

O princípio da subsidiariedade, postulado no já referido n.º 1 do artigo 6.º da Constituição, estabelece que aos órgãos políticos centrais apenas devem caber as matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir. Demonstra-se que a regra é a descentralização e não o contrário<sup>60</sup>.

Toda a discussão em torno do conceito de autonomia local reside, então, na ideia basilar de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, assentando no pressuposto de que estes são aqueles que estão em melhores condições de decidir sobre os seus interesses próprios<sup>61</sup>.

Por esta via, já que o princípio de autonomia local implica o reconhecimento da existência de assuntos próprios privativos das comunidades locais, relativamente aos quais as autarquias dispõem de capacidade de direção político administrativa, a lei não pode deixar de delimitar um conjunto de atribuições significativo, no sentido de se adequar ao princípio da subsidiariedade<sup>62</sup>. As atribuições e competências municipais serão apresentadas no ponto seguinte.

Consequentemente, o conceito de autonomia local depende, e tem variado historicamente, fundamentalmente de acordo com o que se entendem serem os tais interesses e assuntos locais, por contraposição a assuntos nacionais ou “de Estado”. Estas diferentes conceções estão naturalmente aliadas ao que se tem vindo historicamente a entender ser o papel do Estado na sociedade e na economia, variando o conceito de autonomia local consoante se defenda que o Estado deve ter um papel predominantemente produtor ou, numa ótica mais liberal, regulador.

---

<sup>60</sup> Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (1993); *Constituição da República Portuguesa Anotada*; 3ª edição revista; Coimbra; Coimbra Editora

<sup>61</sup> Ideia, de resto, subjacente ao princípio da subsidiariedade.

<sup>62</sup> Nabais, José Casalta (1993); *A Autonomia local (Alguns aspetos gerais)*; número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró”, II, Coimbra



Analisando em especial a componente de autonomia financeira das autarquias locais, esta ganha relevo no n.º 1 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual “as autarquias locais têm património e finanças próprias”. O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”. Adicionalmente, determina o n.º 4 que “as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”.

Especificamente no que concerne aos municípios, o artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa atribui-lhes o direito de participar nas receitas provenientes dos impostos diretos e de dispor de receitas tributárias próprias.

Paralelamente, também a Carta Europeia de Autonomia Local<sup>63</sup>, no seu artigo 9.º, determina que “as autarquias locais têm direito (...) a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições”, estabelecendo que “pelo menos uma parte (...) deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.”

Definida desta forma, podemos decompor a autonomia financeira em três componentes: (1) capacidade de dispor de receitas suficientes; (2) liberdade para estabelecer o destino das mesmas; e (3) poder de elaborar, aprovar e alterar os orçamentos próprios, planos de atividades, balanços e contas.

No que diz respeito à primeira daquelas componentes, podemos concluir que as receitas de que dispõem as autarquias são não só receitas próprias, como outro tipo de receitas, entre as quais transferências provenientes do Orçamento do Estado, cujas regras de alocação e distribuição se encontram estabelecidas na Lei das Finanças Locais<sup>64</sup>. Isto significa que, apesar de não serem estritamente autossuficientes economicamente, as autarquias locais terão certamente assegurada uma autonomia financeira mais adequada e eficaz se um peso significativo das suas receitas tiver a forma de receitas próprias<sup>65</sup>.

Procurando organizar os diversos elementos que compõem a autonomia financeira das autarquias locais, analisando na ótica do tipo de receitas municipais em causa, podemos falar de autonomia tributária (de que se destaca a autonomia fiscal), autonomia creditícia e autonomia patrimonial. Se considerarmos a perspetiva da gestão financeira teremos a autonomia patrimonial, orçamental e de tesouraria<sup>66</sup>.

No enquadramento jurídico nacional, a autonomia financeira das autarquias locais é operacionalizada através da Lei das Finanças Locais, que determina os princípios fundamentais aplicáveis às finanças locais, estabelece as receitas das autarquias locais e os seus poderes tributários, determina a repartição de

---

<sup>63</sup> Ratificada e publicada no DR de 23 de outubro de 1985, I Série, entrando na ordem jurídica portuguesa em 1 de abril de 1991.

<sup>64</sup> Aprovada pela lei 2/2007, de 15 de janeiro.

<sup>65</sup> Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina

<sup>66</sup> Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina

recursos entre o Estado e as autarquias, regula o regime de crédito e de endividamento das autarquias, regula o regime de contabilidade, prestação e auditoria de contas e, por fim, disciplina a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, assegurando o respetivo acompanhamento por meios humanos, financeiros e patrimoniais.

Destaca-se que a Lei das Finanças Locais se encontra atualmente em revisão<sup>67</sup>, tendo sido apresentada à Assembleia da República uma proposta de lei<sup>68</sup> que prevê alterações significativas ao seu conteúdo. Da referida proposta de lei salienta-se: (1) a redução significativa das receitas municipais (por exemplo, através da redução da participação dos municípios nos impostos do Estado e da extinção do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis – IMT); (2) a alteração das regras e limites de endividamento municipal; e (3) a criação de um Fundo de Apoio Municipal, destinado à recuperação dos municípios, financiado pela totalidade dos municípios e que prevê a figura de um gestor municipal.

## **5.2. As atribuições e competências municipais**

A delimitação das atribuições e competências municipais é introduzida pela Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 237.º, que estabelece que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

Adicionalmente, a Constituição faz ainda referências específicas a competências autárquicas no campo das polícias municipais (n.º 3 do artigo 237.º), da habitação e urbanismo (alínea b) do n.º 2 e n.º 4 do artigo 65.º) e do ambiente e qualidade de vida (alínea e) do n.º 2 do artigo 66.º).

A regulação referida no artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa encontra-se presentemente prevista na Lei n.º 159/ 99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e na Lei n.º 169/ 99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro veio agregar, num único diploma, todas as atribuições e competências municipais, criando um quadro complexo e nem sempre inequívoco da atividade desenvolvida pelos municípios<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> À data de 14.05.2013, encontrava-se em discussão na especialidade, na Assembleia da República.

<sup>68</sup> Proposta de Lei n.º 122/ XII, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

<sup>69</sup> Para a obtenção de informação mais detalhada sobre as atribuições e competências transferidas e sobre a legislação conexa aplicável, consultar: Neves, Maria José Castanheira (2009); *Governo e Administração Local*; Coimbra; Coimbra Editora; 2004 e Alves, Susana; Cunha, Teresa; Diniz, Fátima (coordenação); Fonseca, Sónia; Ramos, Luís (2004); Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, Estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais – Edição Anotada -; Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Com efeito, elenca, de forma taxativa, as atribuições (artigo 13.º) e competências (artigos 16.º a 30.º) municipais, consagrando as competências exercidas pelos municípios até à sua entrada em vigor, ao mesmo tempo que prevê novas competências e, ainda, um alargamento das anteriores.

A complexidade desta rede de atribuições e competências é acentuada pelo facto de as mesmas não serem transferidas por efeito automático da lei, uma vez que cada competência exige regulamentação em diplomas específicos, sempre sem prejuízo da articulação com os interesses, muitas vezes sobrepostos, do Estado e das Regiões Autónomas.

Para caracterizar e ilustrar as atribuições e competências dos municípios portugueses consagrada naquela lei, apresenta-se, de seguida um quadro publicado por João Paulo Zbyszewski<sup>70</sup>. Além de elencar as atribuições municipais e respetivas competências, este quadro contém uma análise pertinente, efetuada com base na experiência do autor, que assenta em quatro variáveis:

- Público: que indica a forma como a provisão é assegurada, podendo ser pública ou privada;
- Rival: que assinala se o bem/ serviço está sujeito à rivalidade no consumo;
- Exclusivo: que indica se existe possibilidade de exclusão no consumo do bem/ serviço;
- Externalidades: que identifica a existência de externalidades na provisão do bem.

Relembra-se, a este propósito, que a não rivalidade e a não exclusão são as duas condições apontadas pela teoria económica como características distintivas dos bens públicos. A existência de externalidades – positivas ou negativas – é apontada como uma das razões para a intervenção do Estado na economia (uma das designadas “falhas de mercado”).

Cada variável assume o valor 0 ou 1, conforme a característica está ausente ou presente, respetivamente, no desenvolvimento da competência em análise.

Atribuições/ Competências	Público	Rival	Exclus.	Extern.
Equipamento Rural e Urbano				
1. Espaços Verdes	1	0	0	1
2. Ruas e Arruamentos	1	0	0	1
3. Cemitérios	1	0	0	0
4. Serviços Públicos	1	0	0	0
5. Mercados e Feiras	1	0	0	1

<sup>70</sup> Zbyszewski, João Paulo (2006); *O financiamento das autarquias locais portuguesas, um estudo sobre a provisão pública municipal*; Edições Almedina; [149-153]

Atribuições/ Competências	Público	Rival	Exclus.	Extern.
Energia				
6. Distribuição baixa tensão	1	1	1	0
7. Iluminação Pública	1	1	0	1
8. Licenciamento e Fiscalização de elevadores	0	1	1	0
Transportes e Comunicações				
9. Rede viária municipal	1	0	0	1
10. Rede de transportes urbanos	0	1	1	1
11. Rede de transportes municipais	0	1	1	0
12. Estruturas de transportes rodoviários	1	0	0	1
13. Passagens desniveladas	1	0	0	1
Educação				
14. Estabelecimentos de educação pré escolar	1	1	0	0
15. Estabelecimentos de educação do ensino básico	1	1	0	0
16. Transportes escolares	0	1	1	0
17. Refeitórios e estabelecimentos educacionais	1	0	1	0
18. Alojamento ensino básico	1	0	1	0
19. Ações social escolar	1	0	1	0
20. Atividades complementares de educação	1	0	1	0
Património, cultura e ciência				
21. Centros, bibliotecas e museus	1	0	1	1
22. Património paisagístico	1	0	0	1
23. Classificação de imóveis	1	0	0	0
24. Conservação e recuperação do património	1	0	1	0
25. Inventário património	1	0	0	0
26. Gerir museus	1	0	0	0
27. Apoiar projetos culturais não profissionais	1	0	0	0
28. Apoiar atividades culturais	1	0	0	0
29. Apoiar a construção de equipamento cultural local	1	0	0	0

Atribuições/ Competências	Público	Rival	Exclus.	Extern.
Tempos livres e desporto				
30. Gerir parques campismo	0	1	1	1
31. Gerir instalações desportivas	0	1	1	1
32. Fiscalização espetáculos	1	0	0	1
33. Apoiar atividades desportivas e recreativas	1	0	1	0
34. Apoiar construção de instalações desportivas e recreativas	1	0	1	0
Saúde				
35. Planeamento da rede de equipamentos de saúde	1	0	1	0
36. Gerir Centros de Saúde	1	0	0	0
37. Participar cuidados de saúde continuados	1	0	0	0
38. Gerir equipamentos termais	0	1	1	0
Ação Social				
39. Gestão e apoio a creches, lares e centros de dia	0	1	1	1
40. Participar projetos de combate à pobreza e exclusão social	1	0	1	1
Habitação				
41. Terrenos para habitação social	1	1	1	1
42. Promoção de habitação social e renovação urbana	0	1	1	1
43. Incentivos a obras manutenção parque habitacional privado	1	0	1	1
44. Gerir o parque habitacional de arrendamento social	1	0	0	0
45. Financiar a recuperação de habitações desagregadas	1	0	1	0
Proteção Civil				
46. Criação de corpos de bombeiros municipais	1	0	0	1
47. Construção/ manutenção instalações de bomb. voluntários	1	0	0	1
48. Apoio à aquisição de equipamentos para bomb. voluntários	1	0	0	1
49. Construção/manutenção/gestão instalações proteção civil	1	0	0	1
50. Execução de programas de limpeza de matas e florestas	0	0	0	0
Ambiente e saneamento básico				
51. Abastecimento de água	0	1	1	1
52. Drenagem e tratamento de águas residuais	1	1	0	1

Atribuições/ Competências	Público	Rival	Exclus.	Extern.
53. Limpeza pública e recolha e trat. de resíduos sólidos	1	0	0	1
54. Fiscalização do regulamento do ruído	1	0	0	1
55. Instalar/ manter redes locais monitorização qualidade do ar	1	0	0	1
56. Gerir áreas protegidas de interesse local	1	0	0	0
57. Criar áreas temporárias de interesse zoológico/ ambiental	1	0	0	1
58. Manter/reabilitar rede hidrográfica em perímetros urbanos	1	0	0	1
59. Licenciamento e fiscalizar captação de águas subterrâneas	1	0	1	1
60. Assegurar gestão e limpeza de praias e zonas balneares	0	1	1	1
61. Licenciamento e fiscalizar a extração de inertes	1	1	1	0
Defesa do consumidor				
62. Promover ações informação e defesa do consumidor	1	0	0	1
63. Criar sistemas de arbitragem de litígios de consumo	1	0	0	1
64. Apoiar associações de consumidores	1	0	1	1
Promoção do desenvolvimento				
65. Criar/ participar em empresas (inter)municipais e ADR's <sup>71</sup>	1	0	1	1
66. Gerir subprogramas dos programas regionais	1	0	0	1
67. Apoiar iniciativas locais de emprego	1	0	1	1
68. Apoiar atividades de formação profissional	1	0	1	1
69. Criar/ participar estabelecimentos promoção de turismo	1	1	0	0
70. Participar nos órgãos das regiões de turismo	1	0	0	1
71. Promover e apoiar manifestações etnográficas	1	0	0	0
72. Criar/ participar associações desenvolvimento regional	0	0	0	1
73. Caminhos rurais	1	0	0	1
74. Elaborar o plano municipal de intervenção florestal	1	0	0	1
75. Participar em programas de incentivos à fixação de empresas	1	0	1	1
76. Licenciamento industrial classes C e D	1	0	0	0
77. Licenciamento/ fiscalização de estabelecimentos hoteleiros	1	0	1	0
78. Licenciamento e fiscalização de exploração de massas minerais a céu aberto	1	0	0	0

<sup>71</sup> Associações de Desenvolvimento Regional

Atribuições/ Competências	Público	Rival	Exclus.	Extern.
79. Controlo metrológico de equipamentos	0	1	1	1
80. Cadastro estabelecimentos industriais, comerc. e turísticos	1	0	0	0
81. Licenciamento de espécies de crescimento rápido	1	0	1	0
82. Licenciamento de estabelecimentos comerciais	1	0	1	0
Ordenamento do Território e Urbanismo				
83. Elaborar e aprovar PMOT <sup>72</sup>	1	0	0	0
84. Delimitar áreas de desenvolvimento urbano prioritário	1	0	0	0
85. Delimitar áreas defesa/ recuperação/ reconversão urbanística	1	0	0	0
86. Aprovar loteamentos	1	0	0	0
87. Participar na elaboração e aprovação dos PROT's <sup>73</sup>	1	0	0	1
88. Propor inclusão ou exclusão de áreas na REN <sup>74</sup> e RAN <sup>75</sup>	1	0	0	0
89. Declarar utilidade pública para efeito posse administrativa	1	0	0	0
90. Licenciar construções nas áreas portuárias e praias	1	0	0	0
Polícia Municipal				
91. Fiscalização administrativa	1	0	0	0
Cooperação externa				
92. Participação ações de cooperação na União Europeia e PALOP <sup>76</sup>	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>46</b>

**Tabela 1 – Classificação da provisão pública de bens e serviços dos municípios**

Com a elaboração deste quadro, o autor pretendeu analisar a provisão pública municipal e aferir quanto à forma de provisão ideal para cada tipo competência. Tendo em consideração que a análise se baseou essencialmente na experiência do autor e que os objetivos desta dissertação são distintos, não se pretende aqui tirar elações definitivas tendo por base a caracterização apresentada. No entanto, é indiscutível a sua utilidade, para enquadramento da situação portuguesa neste contexto.

<sup>72</sup> Planos Municipais de Ordenamento do Território

<sup>73</sup> Planos Regionais de Ordenamento do Território

<sup>74</sup> Reserva Ecológica Nacional

<sup>75</sup> Reserva Agrícola Nacional

<sup>76</sup> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

De fato, aquele trabalho de João Paulo Zbyszewski permite ter uma percepção muito clara, e simultaneamente sintética, das atribuições e competências municipais, constatando o seu alargado campo de ação e a complexidade associada ao seu desenvolvimento.

Permite, também, concluir que a grande maioria das competências são desempenhadas através da provisão pública de bens e serviços e que, devido à existência significativa de externalidades, se poderia justificar a sua provisão a um nível supramunicipal, em várias áreas.

A este propósito, refira-se que, em Portugal, os bens e serviços enquadrados no leque de atribuições e competências municipais podem ser providos de variadas formas: (1) internamente, pelos serviços dos municípios; (2) através de serviços (inter)municipalizados<sup>77</sup>; (3) através de empresas locais<sup>78</sup>; (4) por via de delegação de competências nas freguesias; (5) por via de delegação de competências nas entidades intermunicipais; e (5) pela concessão a privados.

Por último, a análise da tabela anterior permite verificar a variedade de bens e serviços providos pelos municípios: (1) públicos – em que não existe rivalidade nem possibilidade de exclusão, (2) mistos – em que o consumo não é rival, sendo possível a exclusão ou vice-versa, (3) de mérito – em que o consumo é rival, a exclusão é possível, mas as externalidades são elevadas; ou (4) privados puros – situações em que se verifica a rivalidade e a possibilidade de exclusão.

A propósito das atribuições e competências municipais, destaca-se que se encontra atualmente<sup>79</sup> em curso, a criação de uma lei<sup>80</sup> que pretende abarcar:

- A criação de um novo Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- A criação de um Estatuto das Entidades Intermunicipais;
- A criação de um novo Regime de Associativismo Autárquico;
- A criação de um novo regime de transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas Autarquias e nas Entidades Intermunicipais e dos Municípios nas Entidades Intermunicipais e nas Freguesias.

---

<sup>77</sup> Atividade regulada pela recente Lei n.º 50/ 2012, de 31 de agosto.

<sup>78</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>79</sup> À data de 14.05.2013, tinha já sido aprovada na Assembleia da República, tendo sido solicitada fiscalização preventiva de constitucionalidade, por parte do Presidente da República.

<sup>80</sup> Proposta de Lei 104/XII, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.



Sendo aprovada, esta proposta de lei revogará, entre outros normativos, a lei n.º 159/ 99, de 14 de setembro, eliminando o elenco taxativo das atribuições e competências municipais, na medida em que prevê uma cláusula geral e aberta que dita que constituem atribuições da cada autarquia “a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”<sup>81</sup>.

Por outro lado, permite e incentiva: (1) a contratualização e descentralização de competências do Estado para os municípios; (2) a delegação de competências municipais nas entidades intermunicipais (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas); e ainda (3) a “delegação legal”<sup>82</sup> de competências municipais nas freguesias.

### 5.3. Enquadramento histórico e evolução das fronteiras municipais

Para, no âmbito de uma aplicação do modelo de Tiebout, ser possível enquadrar o caso português, é relevante conhecer a história do municipalismo e procurar aferir quanto à flexibilidade ou rigidez das fronteiras municipais portuguesas. O principal objetivo desta análise é encontrar pontos de contacto, ou distanciamento, face à realidade norte americana, em que o autor se baseou para construir o modelo que aqui se analisa.

Para tal, importa, por um lado, fazer uma análise histórica do municipalismo em Portugal e, por outro lado, um enquadramento da legislação aplicável à extinção e criação de municípios e das modificações verificadas ao longo do tempo nas fronteiras municipais. Não sendo pretensão deste trabalho dissertar sobre tais temas, far-se-á apenas uma abordagem não aprofundada, que permita, de algum modo, alcançar o objetivo pretendido.

A história do municipalismo em Portugal pode ser sintetizada em 4 períodos<sup>83</sup>:

#### a) Período de dominação romana (218 a.C. a 409)

Na perspetiva de Alexandre Herculano, a origem do municipalismo em Portugal remonta ao período de dominação romana, baseando-se na convicção de que, nem o domínio dos Visigodos, nem o dos Mouros, dissolveram em absoluto as estruturas administrativas romanas. Esta teoria,

---

<sup>81</sup> Artigo 2.º do Anexo I da PL 104/XII.

<sup>82</sup> Conceito introduzido pela PL 104/XII, que prevê que os municípios concretizem a delegação de competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais.

<sup>83</sup> Para compilação dos elementos necessários a esta sistematização, foram utilizadas as seguintes fontes:

- Bilhim, João (2004); *A governação nas autarquias locais*; SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação; Editora Principia, Publicações Universitárias e Científicas; Porto
- Marques, José (1993); *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis – alguns aspectos*; comunicação apresentada ao primeiro colóquio Luso-Brasileiro realizado na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte e na Universidade Federal Fluminense – Niterói (R. J.); 23 de agosto a 2 de setembro de 1993
- Página de internet: <http://amt.no.sapo.pt/novaversao/doutrina/dou003.htm>

aceite durante muitos anos, fundamentava-se na constatação das semelhanças entre os municípios da época medieval e os existentes na época romana. Atualmente, pouca credibilidade é dada a esta teoria, acreditando-se que existiu, de facto, rutura nas instituições administrativas durante a dominação visigótica e moura.

**b) Período da reconquista (pré 1143) e das monarquias (1143 a 1910)**

Efetivamente, a origem dos municípios portugueses remonta ao período da reconquista, em que as populações, sem domínio claro de um poder continuado, se foram organizando, procurando resolver os seus assuntos e contendas, pelos seus próprios meios.

Com a progressiva estabilização dos territórios e a fixação das populações, começaram a surgir os primeiros forais, essencialmente para responder a problemas de povoamento e enquadramento social dos habitantes.

Ao longo dos reinados portugueses, com o aumento populacional, o crescimento económico e as novas necessidades organizativas, a rede de municípios foi crescendo e densificando-se. A atribuição de forais deixou de dever-se tanto à necessidade de ordenamento do território, passando a prender-se com novas necessidades de ordem pública, de segurança de pessoas e bens e, mais tarde, na 2ª metade do século XIV e século XV, com problemas do quotidiano da população (saúde, habitação, finanças, relações intermunicipais, abastecimento de água, etc...).

O município “foi-se transformando na instituição especialmente utilizada pela realeza na longa caminhada para a centralização do poder, em moldes muito precoces, no quadro europeu”<sup>84</sup>.

Salienta-se, neste período, a importância das reformas administrativas operadas durante o século XIX, sendo de destaque a reforma liberal de Mouzinho da Silveira, iniciada em 1832, e inspirada nas heranças da Revolução Francesa, que veio estabelecer uma administração do território fortemente centralizadora.

Apesar das diversas alterações territoriais e organizativas, associadas a diferentes processos de rutura social e política, a instituição municipal persistiu até aos nossos dias, “apresentando-se sempre como sinal de autonomia face ao poder central”<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Marques, José (1993); *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis – alguns aspectos*; comunicação apresentada ao primeiro colóquio Luso-Brasileiro realizado na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte e na Universidade Federal Fluminense – Niterói (R. J.); 23 de agosto a 2 de setembro de 1993; [pp. 89]

<sup>85</sup> Bilhim, João (2004); *A governação nas autarquias locais*; SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação; Editora Principia, Publicações Universitárias e Científicas; Porto; [pp. 8]

c) **Estado Novo (1926 a 1974)**

O período do Estado Novo traduziu-se numa nova insistência na centralização do poder, marcada pela reforma do Código Administrativo, em 1936-40, elaborado por Marcelo Caetano. O novo código introduziu uma nova divisão territorial, em que os Presidentes de Câmara Municipal eram nomeados pelo poder central e desempenhavam um papel predominantemente de controlo e fiscalização relativamente a normas definidas centralmente.

As atribuições e competências municipais eram desenvolvidas sob forte tutela administrativa, com base em receitas totalmente financiadas pelo poder central, sem critérios de distribuição rigorosos. Tratou-se, portanto, de um período de grande dependência face ao poder central.

d) **Pós 25 de abril de 1974**

Com a implantação do regime democrático, por via da revolução pacífica de abril, surgiu uma nova tendência de descentralização e autonomia local. A Constituição de 1976, com os postulados analisados no primeiro ponto deste capítulo, e a realização da primeira eleição dos órgãos autárquicos, em 12 de dezembro de 1976, são marcos indiscutíveis de tal tendência.

No que diz respeito às receitas municipais, os diversos decretos e leis de finanças locais vieram estabelecer critérios de distribuição de verbas, deixando esta de ser arbitrária, como até aí.

Apesar do estabelecimento de regras de distribuição na Lei das Finanças Locais, estas nem sempre foram respeitadas, sendo violadas várias vezes em sede de Orçamento do Estado e condicionando a estabilidade financeira das autarquias.

Nos últimos anos, a situação municipal tem sido caracterizada por uma carência de recursos próprios, que aumenta a dependência face à Administração Central, e por “uma tensão entre um leque alargado de competências e um certo espartilho financeiro”<sup>86</sup>. Apesar do alargado leque de atribuições e competências municipais, a atividade dos municípios tem-se traduzido, essencialmente, no desenvolvimento de infraestruturas e equipamentos.

Conhecido o contexto histórico em que o municipalismo se desenvolveu em Portugal, apresentar-se-á, de seguida, o enquadramento legal da criação, extinção e modificação de municípios.

A Constituição da República Portuguesa, na alínea n) do seu artigo 164.º, estabelece que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a “criação, extinção e modificação de autarquias locais”, concretizando no seu artigo 249.º que esta “é efetuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas.”

---

<sup>86</sup> Bilhim, João (2004); *A governação nas autarquias locais*; SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação; Editora Principia, Publicações Universitárias e Científicas; Porto; [pp. 12]

Num registo semelhante, o artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local determina que “as autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.”

Nos termos do estatuído no referido 164.º da Constituição, a Lei n.º 11/82, de 2 de junho, cria o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. O artigo 1.º deste diploma reforça que compete à Assembleia da República a legislação sobre a criação ou extinção das autarquias locais, acrescentando que lhe compete também legislar sobre a fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial. Na apreciação das respetivas iniciativas legislativas, a Assembleia da República, de acordo com o artigo 2.º, deve ter em consideração (1) fatores geográficos, demográficos, sociais, culturais, económicos, históricos, administrativos e financeiros; (2) interesses de ordem geral e local; e (3) os pareceres e apreciações expressos pelos órgãos do poder local.

A Lei n.º 142/ 85, de 18 de novembro<sup>87</sup>, que regula a criação e instalação de novos municípios, reitera o estabelecido na Lei n.º 11/82, de 2 de junho, quanto aos elementos a considerar pela Assembleia da República na análise das iniciativas legislativas (projeto ou proposta de lei) de criação de novos municípios. Adicionalmente, elenca os requisitos geodemográficos que condicionam a criação de municípios e estabelece as respetivas condições processuais. Salienta-se a necessidade de consulta prévia dos órgãos das autarquias envolvidas (freguesias e municípios) e a proibição de criação, extinção ou modificação de municípios nos 6 meses anteriores ao período em que legalmente devam realizar-se eleições gerais para qualquer órgão de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

Conhecido o contexto histórico em que o municipalismo se desenvolveu em Portugal e o enquadramento legal da criação, extinção e modificação de municípios, resta-nos constatar qual tem sido, na prática a evolução do número de municípios e das respetivas fronteiras.

A tabela seguinte apresenta a evolução do número de municípios em Portugal, desde os censos de 1527-1532, que reconheciam a existência de 762 concelhos, até à atualidade. A tabela foi construída com base numa pesquisa sobre a legislação e códigos administrativos da primeira metade do século XIX, e na consulta da documentação produzida no âmbito do recenseamento da população.

Da análise da tabela, pode constatar-se que o número de municípios estabilizou a partir da segunda metade do século XIX (1864), com alterações ligeiras desde então. Até essa data assistiu-se a vários períodos de alterações acentuadas, devido, por um lado, ao processo de estabilização das fronteiras e populações e, por outro, à consolidação da estrutura administrativa e organizativa dos municípios, em sede de reformas do Código Administrativo.

---

<sup>87</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 124/ 97, de 27 de novembro, n.º 32/ 98, de 18 de julho, e n.º 48/ 99, de 16 de junho.

Ano	N.º concelhos	Variação	Fonte
<b>1527-1532</b>	<b>762</b>		“Numeramento” 1527-1932
<b>1822</b>	<b>785<sup>88</sup></b>	(+) 23	Decreto de 11 de julho
<b>1833</b>	<b>796</b>	(+) 11	Decreto de 28 de junho
<b>...</b>	<b>817</b>	(+) 21	
<b>1836</b>	<b>351</b>	(-) 466	Decreto de 06 de novembro
<b>1842</b>	<b>420</b>	(+) 69	Código Administrativo de 1842
<b>1864</b>	<b>300</b>	(-) 120	Censos 1864
<b>1878</b>	<b>295</b>	(-) 5 <sup>89</sup>	Censos 1878
<b>1890</b>	<b>292</b>	(-) 3 <sup>90</sup>	Censos 1890
<b>1900</b>	<b>291</b>	(-) 1 <sup>91</sup>	Censos 1900
<b>1911</b>	<b>291</b>		Censos 1911
<b>1920</b>	<b>299</b>	(+) 8 <sup>92</sup>	Censos 1920
<b>1930</b>	<b>302</b>	(+) 3 <sup>93</sup>	Censos 1930
<b>1940</b>	<b>302</b>		Censos 1940
<b>1950</b>	<b>303</b>	(+) 1 <sup>94</sup>	Censos 1950
<b>1960</b>	<b>303</b>		Censos 1960
<b>1970</b>	<b>304</b>	(+) 1 <sup>95</sup>	Censos 1970
<b>1981</b>	<b>305</b>	(+) 1 <sup>96</sup>	Censos 1981
<b>1991</b>	<b>305</b>		Censos 1991
<b>2001</b>	<b>308</b>	(+) 3 <sup>97</sup>	Censos 2001
<b>2011</b>	<b>308</b>		Censos 2011

**Tabela 2 – Evolução do número de concelhos, em Portugal**

<sup>88</sup> Apenas no continente.

<sup>89</sup> 1 bairro lisboeta, 1 bairro portuense, Praia da Graciosa, São Sebastião, Topo.

<sup>90</sup> 2 bairros lisboetas, 1 bairro portuense.

<sup>91</sup> + Tarouca 1898, + Espinho 1899, - Mondim da Beira 1896, - São João de Areias 1895, - São Vicente da Beira 1895.

<sup>92</sup> Aljustrel 1914, Bombarral 1914, Castanheira de Pera 1914, Marinha Grande 1917, Sines 1914, Alcanena 1914, Alpiarça 1914, Ribeira Brava 1914.

<sup>93</sup> Murtosa 1926, São João da Madeira 1926, Vale de Cambra 1926.

<sup>94</sup> Entroncamento 1945.

<sup>95</sup> Vendas Novas 1962.

<sup>96</sup> Amadora 1979.

<sup>97</sup> Trofa 1998, Vizela 1998, Odivelas 1998.

Analisando a evolução do número de municípios ao longo do século XX e XXI, constata-se que apenas se assistiu à criação de municípios, não se verificando nenhuma extinção. Conclui-se, por esta via, uma vontade “separatista” ao nível local e a consequente diminuição da dimensão e população por município. Isto para concluir que, neste período, as alterações da organização administrativa local não se devem à necessidade de beneficiar de um aumento de dimensão territorial, nem de economias de escala.

Paralelamente, foi efetuada uma pesquisa breve<sup>98</sup> sobre as motivações que conduziram à criação de municípios, durante os séculos XX e XXI. As motivações que estão na origem da criação dos 17 municípios, durante aquele período, podem ser categorizadas em 4 tipos:

- **Motivos administrativos:** trata-se de municípios já existentes anteriormente e cuja restauração decorre essencialmente de motivos associados a reformas administrativas. No caso de Vale de Cambra, trata-se de um município em que apenas é alterada a sua designação. Incluem-se neste grupo os municípios de: Aljustrel (1914), Marinha Grande (1917), Sines (1914) e Vale de Cambra (1926).
- **Forte desenvolvimento económico:** municípios que, por razões de forte crescimento industrial, comercial ou de infraestruturas, beneficiaram de um desenvolvimento económico acentuado que originou a sua ascensão a concelho. Incluem-se os seguintes municípios: Bombarral (1914), São João da Madeira (1926), Entroncamento (1945), Vendas Novas (1962) e Trofa (1998).
- **Forte desenvolvimento populacional:** a criação dos municípios incluídos nesta categoria deve-se ao forte crescimento das suas populações, por via de se situarem próximo de uma grande cidade. São as geralmente designadas “cidades dormitório”. Incluem-se os municípios de: Amadora (1979) e Odivelas (1998).
- **Vontade de autonomia/ rivalidades políticas:** trata-se de municípios em que, por motivos históricos, geográficos, religiosos, culturais, políticos ou económicos, surge um forte sentimento de autonomia administrativa e política por parte das suas populações. Incluem-se neste grupo os municípios de: Castanheira de Pera (1914), Alcanena (1914), Alpiarça (1914), Ribeira Brava (1914), Murtosa (1926) e Vizela (1998).

Refira-se ainda que, no que se refere à alteração de fronteiras municipais, apenas foi possível identificar a situação do concelho de Alcochete que, no início do século XX, aumentou a sua área, retirando ao Rio Tejo.

Concluído o enquadramento legal da autonomia local e competências municipais, assim como a resenha histórica e evolução de fronteiras das autarquias, no próximo capítulo inicia-se a análise propriamente dita da oferta pública local, através da caracterização da estrutura orçamental dos municípios e dos preços públicos locais.

---

<sup>98</sup> Com base na consulta das páginas de internet dos municípios criados, de que constam as respetivas origens históricas.

## 6. Caraterização das receitas e despesas municipais e dos preços públicos locais

### 6.1. A estrutura de receitas e despesas municipais

Previamente à caraterização das receitas e despesas do conjunto dos 308 municípios portugueses, importa analisar o seu grau de homogeneidade. A tabela seguinte carateriza os municípios portugueses em termos de população residente, número de freguesias e área<sup>99</sup>.

	População residente – 2011 –	Número de freguesias – 2011 –	Área (km <sup>2</sup> ) – 2009 –	Densidade populacional	Área por freguesia (km <sup>2</sup> )
Máximo	547.733	89	1.721	7.364	250
Média	36.143	15	320	–	–
Mínimo	1.834	1	8	5	2
Total	10.047.621	4.050	89.084	113	22

**Tabela 3 – Caraterização dos municípios portugueses do continente quanto à população residente, número de freguesias e área<sup>100</sup>**

Apesar de, em termos médios, os municípios portugueses terem uma dimensão equiparável à situação europeia (tanto em termos de dimensão como de população)<sup>101</sup>, a organização municipal portuguesa carateriza-se essencialmente pela existência de disparidades muito acentuadas entre municípios.

Como se constata, a população residente por município varia entre 1.834 habitantes (Barrancos) e 547.733 habitantes (Lisboa); o número de freguesias por município varia entre 1 freguesia (Alpiarça, Barrancos, São Brás de Alportel e São João da Madeira) e 89 freguesias (Barcelos); e a área municipal varia entre 8km<sup>2</sup> (São João da Madeira) e 1.721km<sup>2</sup> (Odemira).

Estas disparidades acentuadas entre municípios têm, com certeza, impactos fortes em termos de gestão municipal e das estruturas de receitas e despesa. Ainda assim, devido às limitações, de tempo e de páginas, associadas a esta dissertação, caraterizar-se-ão as receitas e despesas municipais para a totalidade dos municípios portugueses.

Toda a informação relativa à estrutura de receitas e despesas municipais foi obtida através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Considerando as limitações associadas a algumas fontes, os dados apresentados poderão não ser totalmente rigorosos, sendo, no entanto, fiáveis para o tipo de conclusões que aqui se pretende enunciar. Relativamente ao ano de 2012, não foi possível recolher

<sup>99</sup> Excluem-se os municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, devido às suas restrições geográficas.

<sup>100</sup> População residente e número de freguesias – Censos 2011, em [www.ine.pt](http://www.ine.pt); Área – Associação Nacional de Municípios Portugueses

<sup>101</sup> Conselho dos municípios e regiões da Europa - CCRE/CEMR. EU Subnational Governments: 2010 Key Figures. 2011/2012 Edition

informação referente às receitas municipais de 7 municípios e informação referente às despesas municipais de 10 municípios. Estes municípios representaram, entre 2003 e 2011, respetivamente, em média, 1,8% do total da receita municipal e 2,4% do total da despesa municipal.

#### 6.1.1. Receitas municipais

De acordo com o artigo 10.º da Lei das Finanças Locais, são receitas municipais: a) o produto da cobrança dos impostos municipais a cuja receita têm direito; b) o produto da cobrança de derramas; c) o produto da cobrança de taxas e preços; d) o produto da participação nos recursos públicos; e) o produto da cobrança de encargos de mais-valias; f) o produto de multas e coimas; g) o rendimento de bens próprios; h) a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte; i) o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades; j) o produto da alienação de bens próprios; l) o produto de empréstimos; m) outras receitas.

A tabela seguinte caracteriza as receitas municipais quanto ao seu volume e peso, no ano de 2012.

	2012	Peso nas Receitas do Exercício	Peso nas Receitas Totais
<b>Receitas Fiscais</b>	2.352.239.678	31,2%	30,1%
<b>Vendas de Bens e Serviços</b>	787.375.314	10,4%	10,1%
<b>Transferências</b>	3.529.023.353	46,7%	45,1%
<b>Passivos</b>	219.867.720	2,9%	2,8%
<b>Outras Receitas<sup>102</sup></b>	661.900.087	8,8%	8,5%
<b>Receitas do Exercício</b>	7.550.406.153		
<b>Outras<sup>103</sup></b>	266.823.508		3,4%
<b>Receitas Totais</b>	7.817.229.661		

**Tabela 4 – Composição das receitas municipais, em 2012 (€)**

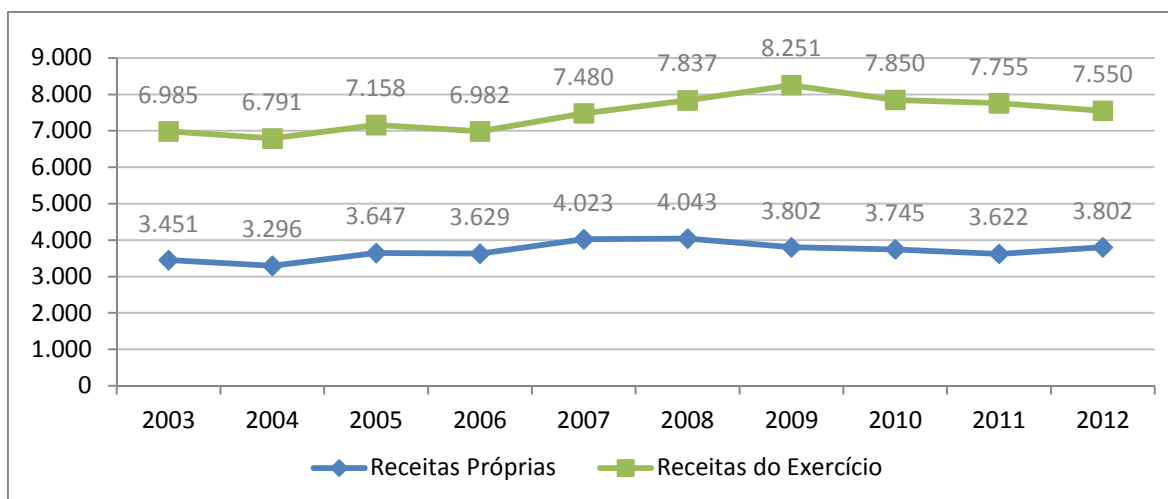
Como se constata pela análise da tabela, as receitas municipais com um maior peso nas receitas do exercício (e totais) são as transferências (uma receita não própria dos municípios), representando cerca de 47%. Seguem-se as receitas fiscais, com um peso de 31%, as outras receitas, com 9%, as vendas de bens e serviços com 10% e, por fim, os passivos, que representam cerca de 3% das receitas totais.

Consideram-se receitas próprias<sup>104</sup> das autarquias locais, as receitas fiscais, as vendas de bens e serviços e outras receitas. O gráfico e a tabela abaixo ilustram a evolução das receitas próprias e das receitas do exercício, desde 2003, e o respetivo peso.

<sup>102</sup> Em “outras receitas” consideram-se, de acordo com a classificação da Direção Geral das Autarquias Locais: multas e outras penalidades, rendimentos de propriedade, outras receitas correntes, ativos financeiros e outras receitas de capital.

<sup>103</sup> Consideram-se, na rubrica “outras” as contas: reposições não abatidas nos pagamentos e saldos da gerência anterior.





**Gráfico 1 – Evolução das receitas próprias e receitas totais, desde 2003 (milhões€)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Peso das Receitas Próprias nas Receitas do Exercício	49,4%	48,5%	50,9%	52,0%	53,8%	51,6%	46,1%	47,7%	46,7%	50,3%

**Tabela 5 – Peso das Receitas Próprias nas Receitas do Exercício**

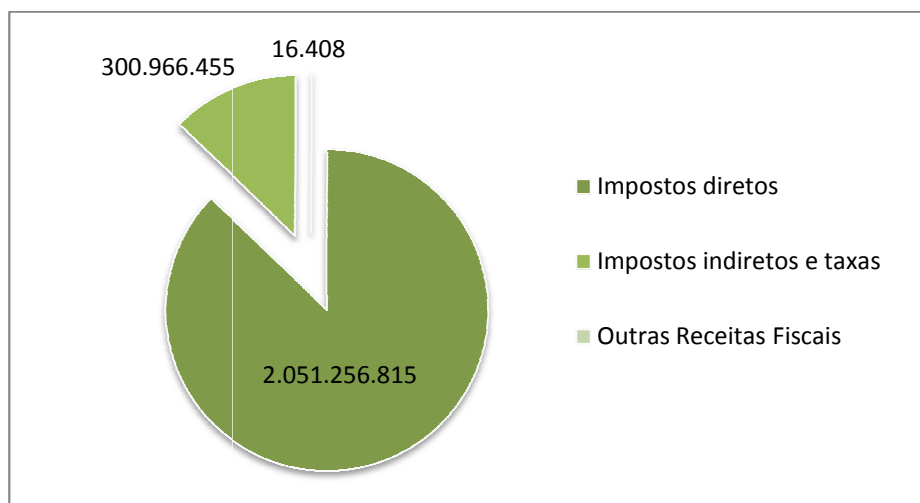
Constata-se, da análise do gráfico, que as receitas próprias assumem um peso de cerca de 50% nas receitas municipais do exercício. Este indicador permite caracterizar as autarquias quanto à sua maior ou menor independência financeira, revelando que, quanto menor o peso das receitas próprias nas receitas totais, maior a dependência da autarquia face a outras entidades. O ano de 2012 permite antever uma tendência de melhoria na independência financeira dos municípios, já que, apesar da diminuição das receitas do exercício, as receitas próprias aumentaram (para 50% das receitas totais).

No ano de 2012, o máximo daquele valor foi 89% (num município de grande dimensão) e o mínimo foi de 1,2% (num município de pequena dimensão). Como se antecipara anteriormente, as diferenças entre municípios, no que se refere à sua área e população, têm um impacto muito elevado na sua estrutura de receitas, verificando-se fortes disparidades.

<sup>104</sup> De acordo com a classificação adotada pela Direção Geral das Autarquias Locais, na elaboração das contas de gerência.

## Receitas fiscais

As receitas fiscais representam (em média, desde 2003) cerca de 67% das receitas próprias municipais e 35% das receitas do exercício. São constituídas pelos impostos diretos, pelos impostos indiretos específicos das autarquias, pelas taxas municipais e por outras receitas fiscais.



**Gráfico 2 – Composição das receitas fiscais, em 2012 (€)**

Os impostos diretos, a principal parcela das receitas fiscais municipais – cerca de 87%, são o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), a derrama e o Imposto Único de Circulação (IUC).

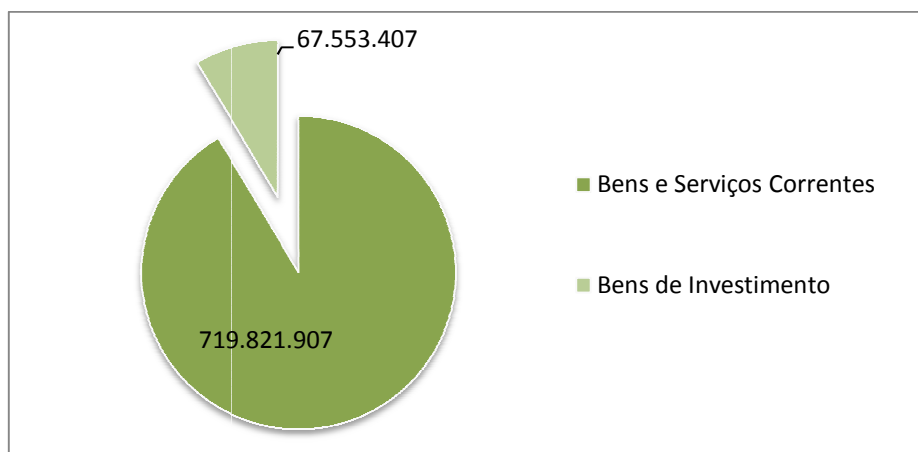
Alerta-se que a proposta de revisão da Lei das Finanças Locais, atualmente em discussão, aponta para uma extinção do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT). No que se refere ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), salienta-se que se prevê um aumento da sua receita, por via da reavaliação geral dos prédios urbanos, atualmente em curso.

No que se refere às taxas municipais (em sentido lato), estas representaram, em 2012 cerca de 13% das receitas fiscais. Considera-se como taxas, em sentido lato, os impostos indiretos específicos das autarquias e as taxas municipais em sentido estrito. A diferença entre eles<sup>105</sup> consiste no facto de os primeiros serem cobrados no âmbito do setor produtivo, portanto a empresas, e os segundos a particulares.

<sup>105</sup> Carvalho, João Baptista da Costa; Maria José Fernandes e Ana Teixeira; *POCAL comentado*; Porto, Editora Reis dos Livros

### ***Vendas de bens e serviços***

As receitas decorrentes das vendas de bens e serviços representaram, em média desde 2003, cerca de 12% das receitas próprias municipais e 15% das suas receitas do exercício. A venda de bens e serviços pode ser de natureza corrente ou de capital (vendas de bens de investimento).



**Gráfico 3 – Composição das vendas de bens e serviços, em 2012 (€)**

Como se constata, cerca de 91% das vendas de bens e serviços são de natureza corrente. Incluem-se nesta rubrica a venda de bens correntes (produtos acabados e intermédios, mercadorias, inertes, bens inutilizados, desperdícios, resíduos e refugos, livros e documentação técnica, publicações e impressos, sucata, etc...), serviços (serviços específicos das autarquias – saneamento, resíduos sólidos, transportes, ... – , serviços sociais, recreativos, culturais e de desporto, aluguer de espaços e equipamentos, etc...) e rendas.

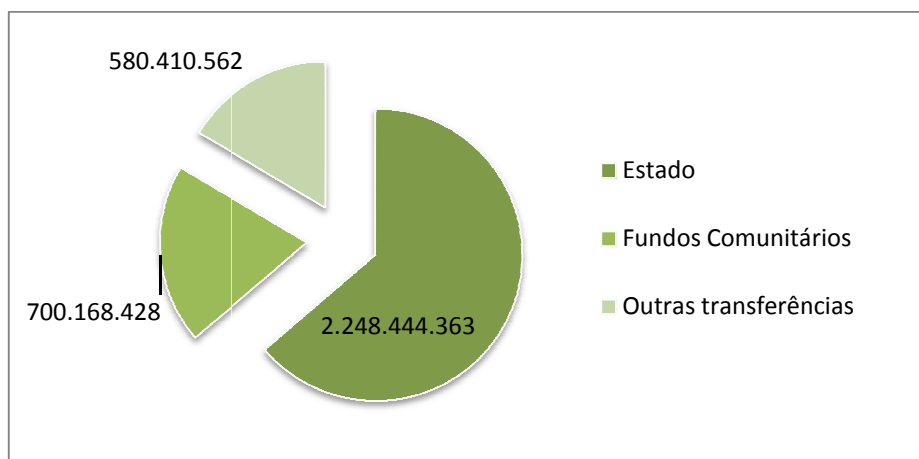
Por outro lado, incluem-se na categoria de venda de bens de investimento, a venda de ativos como terrenos, habitações, edifícios e outros, representando cerca de 9% do total de vendas de bens e serviços.

Salienta-se, a este propósito, que uma parte substancial da venda de bens e serviços (essencialmente correntes), no contexto nacional, é desenvolvida por serviços (inter)municipalizados, por empresas locais, por concessão a privados, ou por delegação em freguesias ou entidades intermunicipais, pelo que aquele valor estará longe de representar a prestação de serviços locais em Portugal.

Destaca-se ainda que, a propósito da lei n.º 50/ 2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, foi estabelecido um conjunto de novas regras que vieram condicionar a atividade destas entidades, nomeadamente regras relacionadas com o seu desempenho económico-financeiro e com os seus estatutos. O incumprimento dos normativos aí estabelecidos poderá conduzir, entre outras coisas, à dissolução de um número elevado de empresas locais e à internalização dos respetivos serviços. Desta forma, dependendo do impacto de tal legislação no enquadramento nacional, o montante associado a receitas com vendas de bens e serviços poderá aumentar consideravelmente.

## Transferências

As transferências, como constatámos inicialmente, são a parcela de receita mais significativa para os municípios, representando geralmente cerca de 47% das suas receitas do exercício. São compostas pelas transferências do Estado (fundos municipais), pelos Fundos Comunitários e por outras transferências.



**Gráfico 4 – Composição das transferências, em 2012 (€)**

Os critérios que determinam as transferências do Estado (cerca de 64% das transferências e 30% das receitas do exercício) estão estabelecidos na Lei das Finanças Locais, sendo anualmente fixado o seu valor no Orçamento do Estado, bem como a respetiva distribuição pelos municípios. Decompõem-se em 3 tipos: (1) o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que corresponde a 25,3% da média aritmética simples da soma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA); (2) o Fundo Social Municipal (que corresponde a cerca de 2% da mesma média aritmética) e (3) uma participação, de até 5%, no IRS.

Daquelas três parcelas, importa destacar, pelas suas características, a participação dos municípios no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. Aquela participação, que pode variar entre 0% e 5%, é deliberada por cada autarquia, constituindo o remanescente benefício dos contribuintes, através de dedução à coleta.

No que se refere aos critérios relativos à participação nos impostos do Estado, estabelecidos na Lei das Finanças Locais, é relevante destacar que têm sido sucessivamente desrespeitados, sempre no sentido da sua diminuição. Esta diminuição é determinada pelo Governo, em cada Orçamento do Estado, de forma discricionária e transversal, sem aparente critério de distinção entre os municípios, que promova a responsabilização e o “bom comportamento” na gestão. Este facto confere uma forte instabilidade, incerteza e falta de transparência às receitas municipais, o que, aliado às dificuldades económicas sentidas atualmente, dificulta o seu equilíbrio e a sua sã gestão financeira.

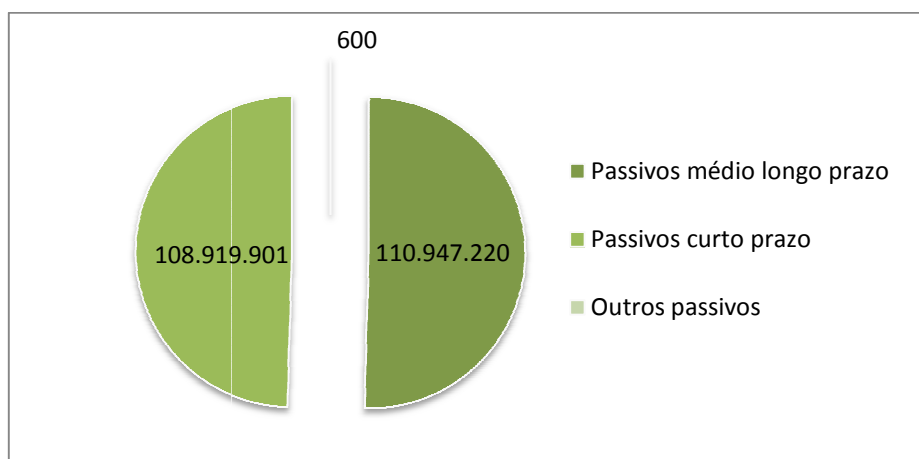
Ano	OE/ PEC <sup>106</sup>	Projeção Lei das Finanças Locais <sup>107</sup>	Diferencial
<b>2007</b>	2.298	2.298	0
<b>2008</b>	2.407	2.407	0
<b>2009</b>	2.514	2.522	-8
<b>2010</b>	2.542	2.642	-100
<b>2011</b>	2.414	2.567	-153
<b>2012</b>	2.295	2.535	-240
<b>2013</b>	2.295	2.408	-113

**Tabela 6 – Diferencial entre as transferências do OE/ PEC e as projeções da Lei das Finanças Locais (€milhões)**

Outra importante fonte de transferências são os Fundos Comunitários que representaram, em 2012, cerca de 20% das transferências e 9% das receitas totais municipais. A respeito desta fonte de receita, cumpre-se referir a sua franca evolução na última década, tendo crescido cerca de 50% desde 2003.

### ***Passivos***

Os passivos financeiros constituem as fontes de financiamento originadas pelo recurso ao crédito (de curto e médio e longo prazos) e corresponderam, em 2012, a cerca de 3% das receitas municipais do exercício.



**Gráfico 5 – Composição dos passivos financeiros, em 2012 (€)**

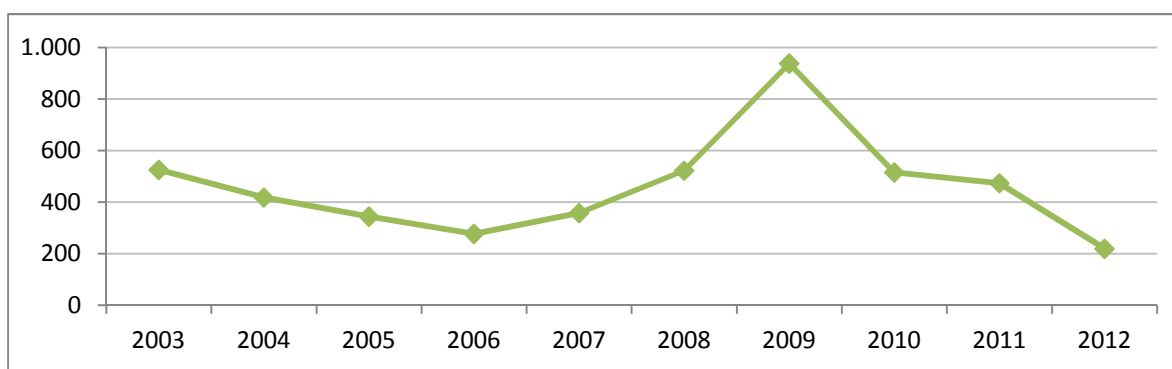
Como se verifica, os municípios recorrem em medida semelhante aos empréstimos de curto e de médio e longo prazos, acedendo apenas residualmente a outro tipo de passivos.

<sup>106</sup> Orçamento do Estado/ Pacto de Estabilidade e Crescimento

<sup>107</sup> Fonte: Associação Nacional de Municípios Portugueses

A atual Lei das Finanças Locais estabelece 3 tipos de limites à dívida: (1) limite de endividamento líquido, (2) limite de empréstimos de curto prazo e (3) limite de empréstimos de médio e longo prazos. À semelhança do que se verifica relativamente à participação dos municípios nos impostos do Estado, os limites de endividamento têm vindo a ser alterados de forma discricionária e transversal, em sede de Orçamento do Estado, aumentando o grau de incerteza e falta de transparência das regras de gestão municipal.

Sem intenção de aprofundar cada um dos limites de endividamento, pretende-se ilustrar, com o gráfico abaixo, o aumento exponencial do crédito contraído pelos municípios, com impacto nas receitas até 2009, seguido de uma quebra, até 2012, para mínimos da década.



**Gráfico 6 – Evolução dos passivos financeiros, desde 2003 (milhões€)**

Este gráfico parece revelar o bom comportamento recente dos municípios no que diz respeito à contração de crédito e ao respeito pelos limites estabelecidos na Lei das Finanças Locais. Esta quebra é, no entanto, igualmente reflexo da dificuldade crescente de acesso ao crédito junto das instituições bancárias.

### **Outras**

Esta rubrica inclui as reposições não abatidas nos pagamentos e os saldos da gerência anterior (que representam entre 94% e 97%), havendo apenas informação disponível a partir de 2010.

	2010	2011	2012
<b>Outras</b>	180.888.154	208.777.729	266.823.508
<b>Receitas Totais</b>	8.031.125.217	7.963.829.866	7.817.229.661
<b>Peso</b>	2,3%	2,6%	3,4%

**Tabela 7 – Peso da rubrica “outras” nas receitas totais municipais**

Os montantes incluídos nesta rubrica representam cerca de 3% das receitas totais municipais, com uma tendência crescente nos últimos três anos. Refira-se que, apesar de não constituírem receitas do exercício e de, portanto, não se conhecer detalhadamente a sua fonte específica (nomeadamente se é receita própria ou não), trata-se de montantes importantes para a gestão municipal e que estão disponíveis para a realização de despesa. A sua tendência crescente transmite, aparentemente, um esforço pelo equilíbrio das contas municipais.

### 6.1.2. Despesas municipais

Os municípios e regiões da União Europeia administram, em média, 33,6% da despesa pública, cabendo especificamente ao sector local a gestão de 27% dessa despesa<sup>108</sup>. No caso português, as administrações local (municípios e freguesias) e regional são responsáveis por 14% da despesa pública, cabendo aos municípios, aproximadamente, apenas 8,8%<sup>109</sup>.

No ano de 2012, a despesa pública municipal atingiu perto de 7,5 mil milhões de euros.

	2012	Peso
<b>Pessoal</b>	2.036.308.009	27,4%
<b>Aquisição de bens e serviços</b>	1.810.118.167	24,4%
<b>Encargos financeiros</b>	142.505.584	1,9%
<b>Aquisição de bens de capital</b>	1.512.603.907	20,4%
<b>Transferências e subsídios</b>	607.196.897	8,2%
<b>Passivos financeiros</b>	876.086.002	11,8%
<b>Outras despesas</b>	446.672.414	6,0%
<b>DESPESAS TOTAIS</b>	<b>7.431.490.981</b>	
<b><i>Serviço da Dívida</i></b> <sup>110</sup>	<b>1.018.591.586</b>	<b>13,7%</b>

**Tabela 8 – Composição das despesas municipais, em 2012 (€)**

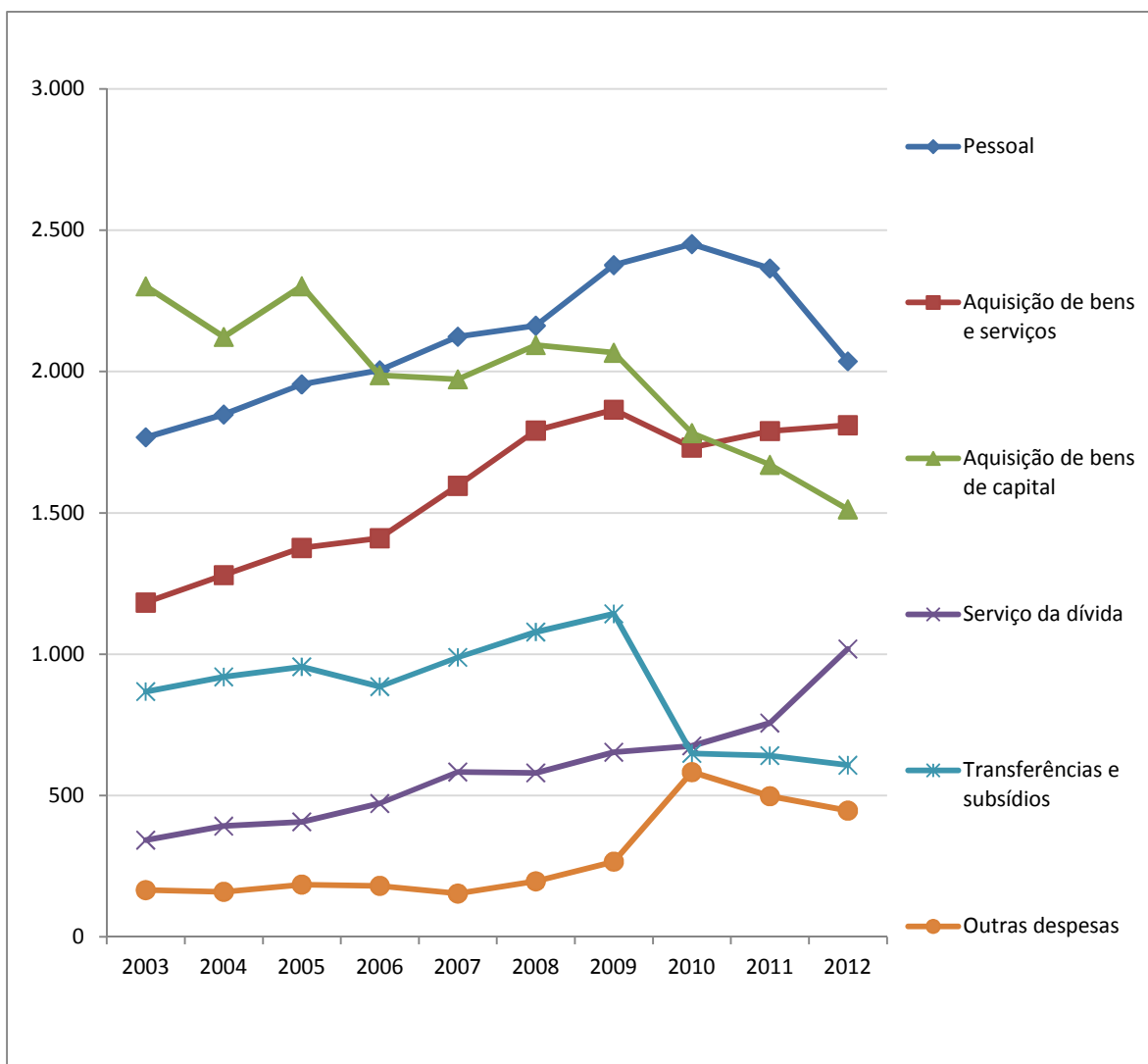
Como se constata da análise da tabela acima, a principal fonte de despesa municipal são as despesas com pessoal, que correspondem a cerca de um terço do total. Seguem-se a aquisição de bens e serviços correntes (24%), a aquisição de bens de capital (20%), o serviço da dívida (13,7%) e as transferências e subsídios (8%).

Em sede de análise da estrutura das despesas municipais, seria relevante, para efeitos desta dissertação, identificar quais as despesas efetuadas com a prestação de bens e serviços locais (e quais os bens e serviços com maior peso). Não existindo informação com detalhe suficiente para tal análise, apresentar-se-ão de seguida as principais tendências nas grandes rubricas de despesa.

<sup>108</sup> Conselho dos municípios e regiões da Europa – CCRE/CEMR. EU Subnational Governments: 2010 Key Figures. 2011/2012 Edition

<sup>109</sup> Direção Geral do Orçamento, Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2011

<sup>110</sup> Corresponde ao somatório dos encargos financeiros e passivos financeiros.



**Gráfico 7 – Evolução das despesas municipais, desde 2003 (milhões€)**

Como se constata da análise do gráfico, tem-se verificado uma tendência clara, essencialmente desde 2010, para a diminuição das despesas com pessoal, aquisição de bens de capital, transferências e subsídios e outras despesas. As despesas de pessoal diminuíram cerca de 17% entre 2010 e 2012, as despesas com a aquisição de bens de capital decresceram 34%, desde 2003, e as transferências e subsídios diminuíram 47%, desde 2009.

Contrariamente, assistiu-se a um aumento acentuado da aquisição de bens e serviços e das despesas com o serviço da dívida. A primeira daquelas rubricas aumentou cerca de 50%, enquanto a segunda dilatou perto de 200%, desde 2003. O crescimento absoluto do serviço da dívida e o aumento do seu peso nas despesas totais é reflexo do forte recurso ao crédito a que se assistiu na última década. No entanto, olhando de novo para a leitura verificada na análise das receitas, que indica que os passivos financeiros estão a diminuir de forma acentuada, parece haver um sintoma de uma tendência positiva e corretiva no que diz respeito ao endividamento municipal.



## 6.2. Preços públicos locais: impostos, taxas e preços

Chegados a este ponto, interessa caracterizar a situação portuguesa, no que diz respeito às contrapartidas obtidas pelos municípios, por parte dos seus cidadãos, em troca da prestação de bens e serviços públicos locais. Estamos a falar, portanto, dos preços dos bens e serviços públicos locais em Portugal, tal como apresentados no enquadramento teórico, a propósito do modelo de Tiebout.

De acordo com Nuno Baleiras, consideram-se bens públicos locais os bens públicos que geram “benefícios apenas para os indivíduos residentes numa determinada vizinhança do local de produção – só tem consumidores locais”<sup>111</sup>.

Como decorre da análise da estrutura das receitas municipais, existem 3 tipos de contrapartidas pela prestação de bens e serviços públicos locais: impostos, taxas municipais e preços, incluindo os que chegam aos municípios por via da participação nos impostos do Estado (participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – IRC, no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – IRS – e Imposto sobre o Valor Acrescentado – IVA). No entanto, importa, para efeito desta dissertação, analisar essencialmente os preços públicos locais que constituem receitas próprias dos municípios, ou seja, os impostos “municipais”<sup>112</sup>, as taxas municipais e os preços.

### ***Impostos “municipais”***

A criação de impostos é matéria de reserva relativa de competência da Assembleia da República<sup>113</sup>, ou seja, cada imposto só pode ser criado pela Assembleia da República, ou pelo Governo, caso a primeira lhe confira autorização.

Identificados que estão os quatro impostos que integram as designadas receitas fiscais municipais (Imposto Municipal sobre Imóveis – IMI, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis – IMT, derrama e Imposto Único de Circulação – IUC), importa perceber, em primeiro lugar, quais os bens e serviços públicos de que são preço. Aparentemente simples, a resposta a esta pergunta é bastante complexa e amplamente discutida, pelo que será abordada superficialmente, no sentido de permitir uma aproximação sobre qual a legitimação para a sua cobrança.

Reconhecendo a finalidade primeira dos impostos, enquanto preço e forma de financiamento de toda a atividade pública, interessa perceber como são repartidos entre a população e qual a sua génese, na senda de identificar, nos quatro impostos referidos, qual a sua finalidade específica.

---

<sup>111</sup> Baleiras, Rui Nuno (2009); *Governança subnacional: legitimidade económica e descentralização da Despesa Pública*; Princípios; [pp. 10]

<sup>112</sup> Em bom rigor, apenas o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e derrama são considerados impostos municipais. Apesar disso, será aqui utilizada uma definição mais ampla, justificada adiante.

<sup>113</sup> De acordo com o artigo 165º, n.º 1 alínea i) da Constituição da República Portuguesa.

É hoje consensual que o princípio da capacidade contributiva deve ser o critério a utilizar na repartição dos impostos. “Sendo o imposto um tributo rigorosamente unilateral, que é pago independentemente de qualquer prestação pública e visa prototipicamente a angariação da receita, o que se impõe como justo é que cada um o pague na medida das suas possibilidades.”<sup>114</sup> A base a tributar dependerá assim daquela capacidade contributiva, que “exige que o legislador dirija o imposto a essas manifestações sintéticas de riqueza que são o património, o consumo e o rendimento.”<sup>115</sup>

A forma de tributação daquelas diferentes formas de riqueza evoluiu ao longo do tempo, sendo os impostos sobre o património utilizados historicamente como forma de projetar aquela capacidade contributiva. “De facto, é a impossibilidade de atingir diretamente os rendimentos que leva a que durante muito tempo se recorra à tributação do património, primeiro do património fundiário, depois do património mobiliário, representado por manifestações de fortuna como os cavalos, os coches ou os escravos”<sup>116</sup>. No entanto, ao longo do tempo, os impostos sobre o património foram perdendo vantagem como indicador de riqueza e a própria receita a eles associada foi-se tornando irrelevante, ao mesmo tempo que se foram desenvolvendo, e tornando mais eficazes, as formas de tributação do rendimento e do consumo.

Considerando-se a tributação parcelar do património incompatível com aquele princípio da capacidade contributiva<sup>117</sup>, a legitimação do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), enquanto principal imposto municipal, distribuído ao longo da vida útil do imóvel, aparece fundada no argumento de “ser um imposto estruturado com base no princípio do benefício, isto é, tendo em conta as vantagens auferidas provenientes de serviços públicos (gratuitos ou abaixo de custo ou do preço de mercado) prestados sobretudo pelos municípios, constituindo receita dos mesmos”<sup>118</sup>. Apesar de a teoria assim o ditar, na prática, a tributação do IMI foi-se distanciando da noção de benefício, assentando no valor patrimonial tributário do imóvel.

Já o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), que incide sobre as transmissões onerosas do direito de propriedade, ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis, situados no território nacional e de outras situações que a lei equipara a transmissões onerosas de imóveis (art.º 1º a

---

<sup>114</sup> Vasques, Sérgio (2004); *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*; Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, ano 2, n.º 11; 23-61; Belo Horizonte; [pp. 23]

<sup>115</sup> Vasques, Sérgio (2004); *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*; Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, ano 2, n.º 11; 23-61; Belo Horizonte; [pp. 28]

<sup>116</sup> Vasques, Sérgio (2004); *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*; Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, ano 2, n.º 11; 23-61; Belo Horizonte; [pp. 43]

<sup>117</sup> Já que a capacidade contributiva exige um imposto sobre o património global, que incida sobre todos os meios que possam servir para o financiamento da atividade pública (a este propósito ver referência bibliográfica anterior, de Sérgio Vasques).

<sup>118</sup> Governo de Portugal – Ministério das Finanças e da Administração Pública – Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais (2009); *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*

3.º do código do IMT), pretende tributar o “dinheiro gasto em imobiliários”<sup>119</sup>. Não se baseando no princípio do benefício, como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), é um imposto cuja existência parece decorrer da sua capacidade de resistência histórica.

É, assim, alvo de fortes críticas, fundadas na sua pouca racionalidade económica e razoabilidade, tendo sido inclusivamente apontado, a certa altura, como o “imposto mais estúpido do mundo”<sup>120</sup>. Essencialmente, esta designação assenta na ideia de que o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) “tem um impacto negativo sobre os direitos reais da propriedade, constituindo um travão ao desenvolvimento do mercado imobiliário, afetando negativamente a mobilidade geográfica das pessoas e empresas e inflacionando os preços do mercado imobiliário.”<sup>121</sup> A proposta de revisão da Lei das Finanças Locais, atualmente em discussão, prevê a extinção deste imposto.

O terceiro imposto, a derrama, trata-se de um imposto adicional (ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – IRC), que incide sobre o lucro tributável para aquele imposto. Tem, por princípio, um carácter excecional e como principal objetivo o financiamento de investimentos de carácter municipal.

Por fim, o Imposto Único de Circulação (IUC), que incide sobre os veículos, pretende onerar os contribuintes pelos custos que provocam no meio ambiente, nas infraestruturas viárias e sinistralidade rodoviária.

Àqueles quatro impostos, parece relevante adicionar a participação municipal, de até 5%, no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Como visto anteriormente, não se trata formalmente de um imposto local e está incluído nas transferências do Orçamento do Estado, juntamente com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e o restante IRS. No entanto, naquela parcela de até 5%, para efeitos desta dissertação, parece poder considerar-se um “quase imposto municipal”, na medida em que é exclusivamente destinado ao município e determinado por ele. A legitimação deste imposto enquadra-se no critério, acima analisado, da capacidade contributiva.

Tratando-se, então, de impostos de receita municipal (total ou parcialmente) e, portanto, de preços públicos locais, que poder têm os municípios portugueses no que diz respeito à sua tributação?

Em termos genéricos, de acordo com Casalta Nabais<sup>122</sup>, o poder tributário concretiza-se em: (1) poder tributário (*strictu sensu*): poder de criar impostos, através da delimitação das suas características essenciais; (2) competência tributária: poder para lançar, liquidar e cobrar os impostos; (3) capacidade tributária ativa:

---

<sup>119</sup> Decreto-Lei nº 41 969, de 24 de novembro de 1958 – Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações

<sup>120</sup> Assim caracterizado, em 1996, pelo então primeiro-ministro, António Guterres.

<sup>121</sup> Governo de Portugal - Ministério das Finanças e da Administração Pública – Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais (2009); *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*; [pp. 33]

<sup>122</sup> Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina

assunção da posição de credor na relação tributária; (4) titularidade da receita: reserva das receitas dos impostos.

Os poderes tributários dos municípios portugueses, em matéria de impostos, inserem-se, ainda que parcialmente, em duas daquelas vertentes: o poder tributário e a titularidade da receita.

O poder tributário (*strictu sensu*) assume um papel relativamente reduzido, no que aos municípios diz respeito, traduzindo-se em três manifestações positivas e uma negativa<sup>123</sup>.

A primeira manifestação positiva do poder tributário municipal traduz-se na capacidade de fixação da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), dentro dos limites estabelecidos na legislação aplicável. De acordo com o artigo 112.º do Código do IMI, os municípios fixam a taxa a aplicar em cada ano, que deve variar entre 0,5% e 0,8% – para prédios urbanos não avaliados nos termos do código do IMI – e entre 0,3% e 0,5% – para prédios urbanos já avaliados nos termos daquele código. Esta taxa de imposto incide sobre o valor patrimonial do imóvel. Após a reavaliação geral de imóveis, atualmente em curso em Portugal, passará a aplicar-se o segundo intervalo de taxas para todos os prédios urbanos.

A segunda manifestação positiva do poder tributário municipal traduz-se na capacidade de fixação da derrama sobre o lucro tributável do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Esta derrama traduz-se, como já referido, num imposto adicional ao IRC, cuja taxa, de acordo com o n.º 1 do artigo 14.º da Lei das Finanças Locais, pode variar entre 0 e 1,5%.

Em adição à classificação apresentada por Casalta Nabais, propõe-se uma terceira manifestação positiva do poder tributário (*strictu sensu*) municipal, que se traduz na possibilidade de fixação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). A este propósito, saliente-se que, ao abrigo da atual Lei das Finanças Locais, o valor global da participação nos impostos do Estado é abrangido por regras travão<sup>124</sup>, que evitam a sua subida ou descida desmesurada. Esta limitação leva a que nem sempre a participação no IRS determinada pelos municípios reverta integralmente a seu favor (o que se verifica, essencialmente, nos grande municípios). De acordo com a proposta de revisão daquela lei, atualmente em discussão, as regras travão deixarão de se aplicar à participação variável no IRS, passando a assemelhar-se, ainda mais, a um “quase imposto municipal”.

No que concerne à manifestação negativa do poder tributário (*strictu sensu*), exprime-se na competência dos municípios para conceder benefícios fiscais, relativamente a impostos a cuja receita têm direito. Esta

---

<sup>123</sup> Baseado em Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina

<sup>124</sup> Artigo 29.º da lei n.º 2/ 2007, de 15 de janeiro, sob a epígrafe “variações máximas”.

competência traduz-se na capacidade propriamente dita de conceder benefícios fiscais<sup>125</sup> e no direito de audição prévia, informação e compensação, no caso de benefícios fiscais atribuídos pelo Estado<sup>126</sup>.

No que diz respeito à titularidade da receita, são receitas legalmente reservadas aos municípios, como visto anteriormente, as receitas resultantes da cobrança dos seguintes impostos: o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre a Transmissão onerosa de imóveis (IMT), a derrama e a participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Somam-se a estas receitas, a receita parcialmente municipal do Imposto Único de Circulação (IUC)<sup>127</sup>. A propósito da participação no IRS, salvaguarda-se que está estabelecida na Lei das Finanças Locais e não no próprio código do IRS, pelo que a sua “reserva” é bastante mais frágil.

Quanto à competência tributária, cabe referir que o lançamento, liquidação e cobrança dos cinco impostos referidos são feitos pelo Estado, sendo posteriormente as receitas transferidas para os municípios.

A tabela seguinte caracteriza a receita municipal com cada um dos cinco impostos analisados.

	2012	% no total	Peso nas Receitas Próprias	Peso nas Receitas do Exercício
<b>IMI<sup>128</sup></b>	1.207.098.310	49,5%	31,8%	16,0%
<b>Participação variável no IRS</b>	386.492.100	15,9%	10,2%	5,1%
<b>IMT<sup>129</sup></b>	379.448.941	15,6%	10,0%	5,0%
<b>Derrama</b>	258.947.159	10,6%	6,8%	3,4%
<b>IUC<sup>130</sup></b>	205.044.448	8,4%	5,4%	2,7%
<b>Total</b>	<b>2.437.030.958</b>		64,1%	32,3%
Receitas Próprias	3.801.515.079			
Receitas do Exercício	7.550.406.153			

**Tabela 9 – Peso dos “impostos municipais” nas receitas municipais, em 2012 (€)**

<sup>125</sup> Prevista nas seguintes normas da Lei das Finanças Locais: alínea c) do n.º 2 do artigo 6.º, alínea d) do artigo 11.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 12.º.

<sup>126</sup> Regulada no n.º 6 do artigo 12.º da Lei das Finanças Locais.

<sup>127</sup> De acordo com o artigo 3.º do Código do Imposto Único de Circulação (IUC), é “da titularidade do município de residência do sujeito passivo ou equiparado a receita gerada pelo IUC incidente sobre os veículos da categoria A, E, F e G, bem como 70% da componente relativa à cilindrada incidente sobre os veículos da categoria B, salvo se essa receita for incidente sobre veículos objeto de aluguer de longa duração ou de locação operacional, caso em que deve ser afeta ao município de residência do respetivo utilizador”.

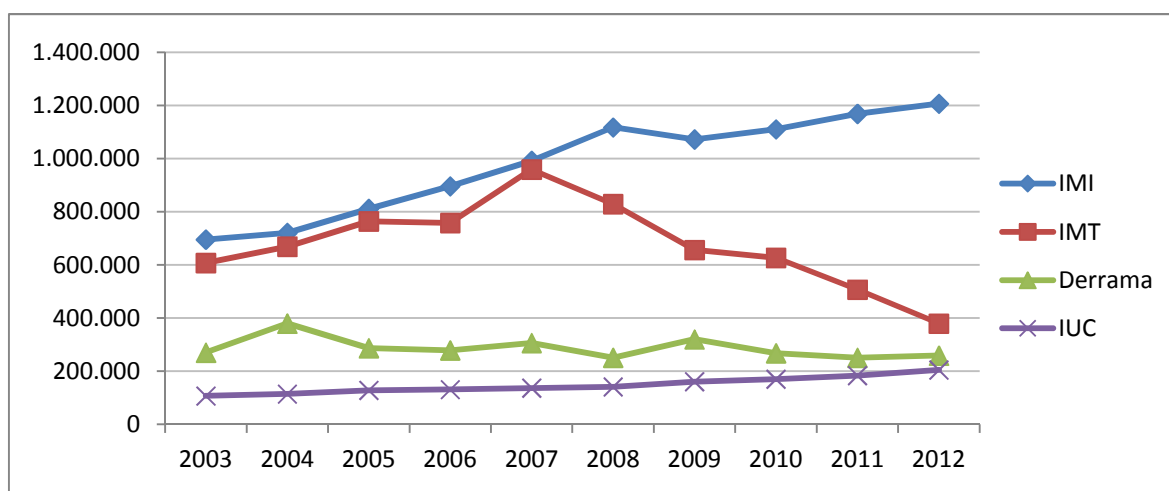
<sup>128</sup> Considera-se o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e a contribuição autárquica (imposto abolido).

<sup>129</sup> Considera-se o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e a sisa (imposto abolido).

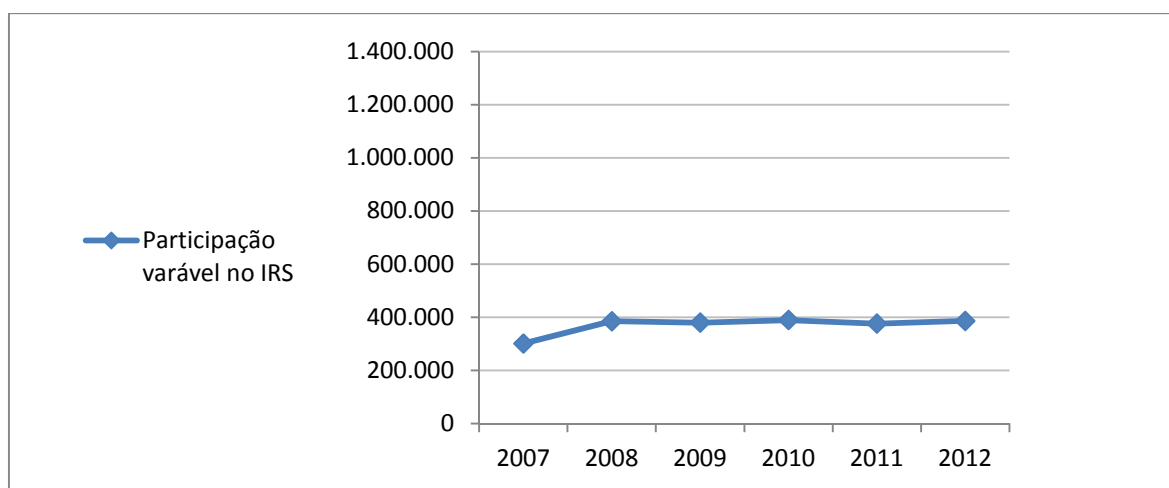
<sup>130</sup> Considera-se o Imposto Único de Circulação (IUC) e o imposto municipal sobre veículos (imposto abolido).

Como se constata, o IMI representa cerca de 50% do total de receita arrecadada com estes impostos e cerca de 32% das receitas próprias municipais (16% das receitas do exercício). Seguem-se a participação no Imposto sobre o IRS e o IMT que representam, cada um, cerca de 16% do total e cerca de 10% das receitas próprias municipais. A derrama é o quarto imposto em termos de importância, representando cerca de 11% do total, seguida pelo IUC, com um peso de 8,4%.

Os gráficos seguintes demonstram a evolução das receitas com cada um dos impostos entre 2003 e 2012, com a exceção da participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), apenas aplicável a partir de 2007, com a entrada em vigor da atual Lei das Finanças Locais.



**Gráfico 8 – Evolução dos impostos, desde 2003 (milhares€)**



**Gráfico 9 – Evolução da participação variável no IRS, desde 2007 (milhares€)**

Como se verifica pela análise dos gráficos, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) tem vindo a observar um crescimento exponencial, desde 2003 (cerca de 74%). Por seu turno, o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) revelou uma quebra muito acentuada desde 2007 (cerca de 60%),

devido à forte contração no mercado imobiliário. A derrama, o Imposto Único de Circulação (IUC) e a participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) têm vindo a estabilizar, verificando-se uma tendência de crescimento gradual no IUC.

### ***Taxas municipais***

A Lei das Finanças Locais, no seu artigo 15.º, vem estabelecer que “os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais”, antecipando que a sua criação “está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais”.

Desde logo se denota uma diferença crucial face aos impostos. Enquanto os impostos apenas podem ser criados pela Assembleia da República (ou Governo), as taxas, desde que respeitando o regime geral estabelecido, podem ser criadas pelos municípios.

Nos termos do artigo 3.º do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais<sup>131</sup>, a criação de taxas pode assentar (1) “na prestação concreta de um serviço público local”; (2) “na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais”; ou (3) “na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”. Trata-se, neste último caso, da concessão de licenças.

As taxas que podem ser criadas pelos municípios são elencadas, de forma não exaustiva, no n.º 1 do artigo 6.º do seu regime jurídico: (a) pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias; (b) pela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular; (c) pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal; (d) pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento; (e) pela gestão de equipamentos públicos de utilização coletiva; (f) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil; (g) pelas atividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental; (h) pelas atividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional. Adicionalmente, o n.º 2 do mesmo artigo vem introduzir um papel das taxas, enquanto instrumento orientador de comportamentos, na medida em que prevê que estas possam incidir “sobre a realização de atividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo”.

Constata-se, desta forma, o leque relativamente alargado de taxas que podem ser criadas pelos municípios, detendo estes bastante liberdade na sua criação e definição. Sublinha-se que, independentemente da sua incidência, as taxas só o serão verdadeiramente “se, para além de se configurarem como tributos bilaterais, baseados portanto numa relação sinalagmática, tiverem por critério a ideia de proporcionalidade entre a

---

<sup>131</sup> Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro

prestação pública e a contraprestação em que se consubstancia a taxa”<sup>132</sup>. Novamente, neste aspeto, duas diferenças basilares face aos impostos.

É com este objetivo que o Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais, no seu artigo 8.º, determina que a criação das taxas deve ser feita através de regulamento municipal, que deverá, além da disciplina essencial do tributo, conter obrigatoriamente: “a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas”. Esta exigência vem conferir às taxas um maior nível de justiça e proporcionalidade, minimizando a arbitrariedade na criação e alteração de taxas, frequente antes da entrada em vigor do regime atual.

Importa, no que concerne às taxas municipais, apontar quatro problemas associados à sua criação e utilização, em Portugal, sistematizados e aprofundados por Sérgio Vasques<sup>133</sup>: (1) a monocultura do património, (2) a multiplicação e incoerência das taxas, (3) a arbitrariedade na sua criação (a captura local das *utilities*), e (4) a técnica legislativa deficiente.

No que concerne aos poderes tributários em sede de taxas, ao contrário do que se verifica nos impostos, cabem aos municípios todos os poderes tributários apresentados anteriormente. Como analisado anteriormente, cabe-lhes (1) criar as taxas e estabelecer a sua disciplina jurídica – poder tributário *strictu sensu*; (2) gerir e arrecadar as taxas municipais, pelo lançamento, liquidação e cobrança – competência tributária; (3) adotar a posição de sujeito ativo na relação tributária – capacidade tributária ativa; e (4) beneficiar das receitas originadas pelas taxas – titularidade das receitas<sup>134</sup>.

A tabela seguinte, que representa o valor e peso das taxas (em sentido lato) nas receitas municipais, demonstra que cerca de 56% das receitas com taxas se devem às taxas municipais em sentido estrito, isto é, cobradas a particulares. As taxas municipais, em sentido lato, representam apenas 7,4% das receitas próprias municipais e 4% das receitas totais.

	2012	% no total	Peso nas Receitas Próprias	Peso nas Receitas do Exercício
<b>Impostos Indiretos</b>	133.174.951	44,2%	3,5%	1,8%
<b>Taxas municipais</b>	167.791.505	55,8%	4,4%	2,2%
<b>Total</b>	<b>300.966.455</b>		7,9%	4,0%
Receitas Próprias	3.801.515.079			
Receitas do Exercício	7.550.406.153			

**Tabela 10 – Peso das taxas nas receitas municipais, em 2012 (€)**

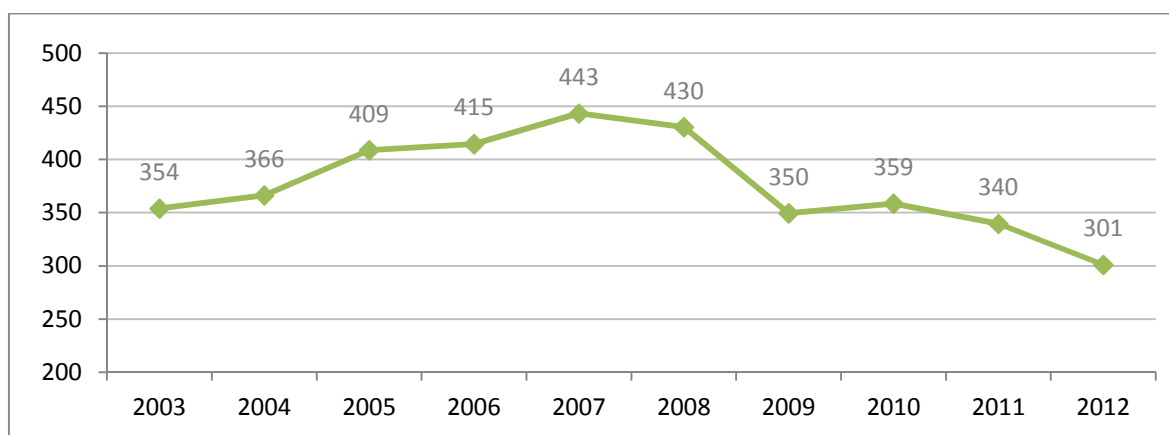
<sup>132</sup> Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina; [pp. 50]

<sup>133</sup> Vasques, Sérgio (2009); *Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário*; Coimbra; Edições Almedina

<sup>134</sup> Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina; [pp. 50]



Através da leitura do gráfico seguinte, podemos analisar a evolução da receita com taxas municipais (taxas e impostos indiretos), desde 2003.



**Gráfico 10 – Evolução da receita com taxas municipais, desde 2003 (milhões€)**

Como se constata, a partir de 2007, assiste-se a uma quebra significativa desta receita (mais de 30%, desde aquele ano), o que reflete, como seria de prever, a crise no setor da construção e no mercado imobiliário.

Com a elaboração dos dois gráficos seguintes, pretendeu-se caracterizar a tipologia das taxas municipais implementadas pelos municípios. Para tal, e também no sentido de inferir acerca da sua evolução, construíram-se dois gráficos circulares: um deles que contém a média de desagregação das taxas por tipologia, entre 2005 e 2011, e outro que contém aquela distribuição, em 2012. As diferentes taxas municipais foram distinguidas em 4 categorias: construção<sup>135</sup>, gestão de infraestruturas<sup>136</sup>, gestão de espaços públicos<sup>137</sup> e outras<sup>138</sup>.

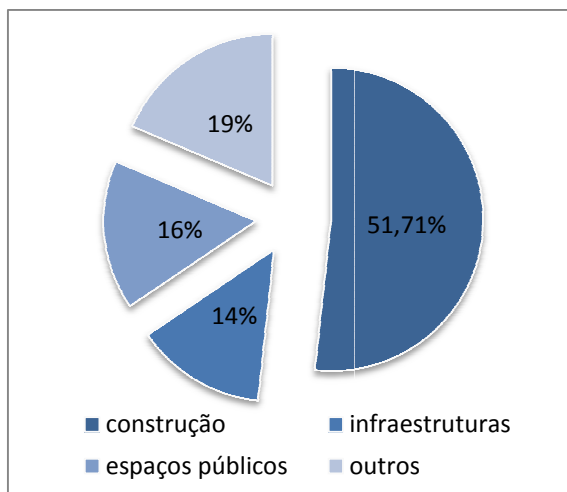
Destaca-se, em 2012, um aumento bastante acentuado da rubrica “outras taxas”, dentro da categoria “outras”. Este facto poderá dever-se a uma limitação dos dados na origem e não a um aumento real da receita com outras taxas não discriminadas. A leitura do segundo gráfico deverá ter em consideração esta salvaguarda.

<sup>135</sup> Inclui: taxa de loteamento e obras e taxa de depósito da ficha técnica de habitação.

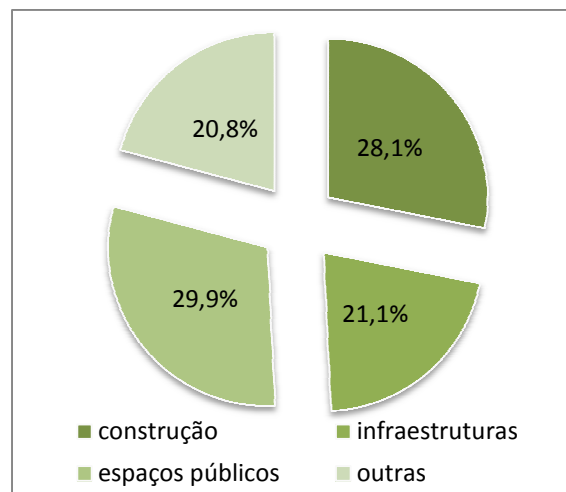
<sup>136</sup> Inclui: taxa de saneamento.

<sup>137</sup> Inclui: taxa de mercados e feiras, ocupação da via pública, publicidade, utilização da rede viária municipal, arrendamento urbano e taxa municipal de direitos de passagem.

<sup>138</sup> Inclui: canídeos, taxas de justiça, taxas de registo de notariado, taxas de portos, taxa sobre controlo meteorológico de qualidade, taxa de fiscalização de atividades económicas e industriais, taxa de caça, uso e porte de arma, taxa de emissão de certificado de registo e outras taxas.



**Gráfico 11 – Composição das taxas por tipologia (média 2005-2011)**



**Gráfico 12 – Composição das taxas por tipologia, em 2012**

A primeira conclusão a retirar é a de que a grande maioria das taxas municipais incidem sobre o património<sup>139</sup>, nomeadamente, sobre a construção, a gestão de infraestruturas e a gestão de espaços públicos. A análise comparada dos dois gráficos permite verificar que o peso das taxas sobre a construção foi significativamente abaixo da média, em 2012, verificando-se o contrário com as taxas associadas à gestão de infraestruturas e gestão de espaços públicos. Este facto, mesmo apesar da salvaguarda feita no parágrafo anterior, parece confirmar a forte dependência dos municípios face à tributação do património e, por essa razão, o impacto elevado da contração na construção.

Se, às taxas sobre a construção, gestão de infraestruturas e gestão de espaços públicos, adicionarmos o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), verificamos que estas receitas associadas ao património representaram, em 2012, cerca de 45% das receitas próprias, acentuando o problema da monocultura do património e, consequentemente, da instabilidade das receitas municipais.

### **Preços**

No que diz respeito aos preços, regula o n.º 1 do artigo 16.º da Lei das Finanças Locais que “Os preços e os demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais ou pelos serviços municipalizados não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”.

Estabelece-se aqui o princípio da equivalência económica destas receitas municipais, pela exigência de que os preços não sejam inferiores aos custos suportados, sendo ainda postulado, no n.º 4, que os preços devem ser cobrados nos termos do regulamento tarifário em vigor.

<sup>139</sup> Problema da monocultura do património já apontado por Sérgio Vasques.

O n.º 3 do mesmo artigo concretiza que aqueles preços respeitam às atividades de exploração de: a) abastecimento público de água; b) saneamento de águas residuais; c) gestão de resíduos sólidos; d) transportes coletivos de pessoas e mercadorias; e e) distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

Como nota António Malheiro de Magalhães<sup>140</sup>, por referência a Casalta Nabais<sup>141</sup>, os preços distinguem-se das taxas municipais por poderem ser fixados pela Câmara Municipal, sem terem de ser estabelecidos pela Assembleia Municipal, e pelo critério de equivalência económica anteriormente mencionado.

No que se refere aos poderes tributários em sede de preços, vale o que foi dito a propósito das taxas municipais. Em particular, no que é relativo aos preços, acresce o poder, conferido pelo n.º 6 do artigo 16.º da Lei das Finanças Locais, das entidades reguladoras dos setores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos. Na senda de garantir o regular funcionamento do respetivo mercado, a lei estabelece que as entidades reguladoras atuem com responsabilidades de verificação de conformidades legais e de informação em caso de violação de algum dos seus preceitos. Destaca-se que, em sede de revisão da Lei das Finanças Locais, se prevê um reforço do papel das entidades reguladoras.

Seria útil, nesta fase, poder apresentar informação descritiva que pudesse ilustrar o peso e evolução dos preços municipais nas receitas das autarquias. No entanto, ao contrário do que acontece para os impostos e taxas, não foi possível obter informação rigorosa. Isto acontece porque, tal como referido anteriormente, as atividades sujeitas a fixação de preços, apontadas no n.º 3 do artigo 16.º, são frequentemente providas por via de serviços (inter)municipalizados, de empresas locais, através da concessão a privados, ou através de freguesias ou entidades intermunicipais, pelo que a recolha de informação tem níveis acrescidos de dificuldade.

---

<sup>140</sup> Magalhães, António Malheiro (2012); *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*; Coimbra; Edições Almedina; [pp. 9]

<sup>141</sup> Nabais, José Casalta (2009); *Direito Fiscal 5ª edição*; Coimbra; Edições Almedina



## **7. A formação da oferta de bens e serviços públicos locais em Portugal**

### **7.1. Enquadramento da questão**

A questão central que se pretende analisar com este trabalho é a de validar, para o caso português, se a forma como os municípios portugueses definem os bens e serviços públicos a disponibilizar aos seus cidadãos (e suas quantidades e preços), assim como o posterior ajustamento dos consumidores, se processam de acordo com os moldes propostos por Tiebout, em “A Pure Theory of Local Expenditures”.

De acordo com aquela obra, a orçamentação municipal e, portanto, o cabaz de bens públicos oferecido, é considerada como uma variável de partida, assumindo que são os consumidores-eleitores que, avaliando os custos e benefícios do cabaz de bens de cada comunidade, escolhem a que lhes é mais atrativa. Dito de outra forma, são os governos locais que atraem o número ótimo de residentes, sendo o único papel dos consumidores-eleitores o de escolherem a sua localização. Este mecanismo traduz-se na existência de uma oferta perfeitamente elástica, capaz de se adaptar à procura existente, quase comparável ao efeito produzido pela famosa “mão invisível” de Adam Smith.

Relativamente a esta matéria, os contributos adicionais apresentados na recolha bibliográfica centram-se no papel da política e das políticas públicas locais na formação daquela oferta, procurando responder à pergunta “*Does Tiebout need politics?*”. A visão dos empreendedores (que responde “não” à pergunta) conclui que, independentemente do tipo de política desenvolvida (“má” ou exclusivamente focada no interesse dos cidadãos), é possível alcançar uma situação que se aproxima do equilíbrio uma vez que os empreendedores ou donos das terras têm a capacidade de alterar o seu uso. Por outro lado, a visão da escolha coletiva (que responde “sim” à pergunta) defende que a definição das despesas com bens e serviços públicos locais (e, conseqüentemente, a orçamentação municipal) deve ser determinada tendo em conta as preferências dos cidadãos, necessitando da vertente política, ou seja, é necessário ouvir os cidadãos (através do seu voto). Estes contributos são, no entanto, limitados quanto ao processo que conduz à formação da oferta (que bens, a que preços e em que quantidades) e ao posterior ajustamento dos consumidores, considerando apenas o papel da política.

No presente capítulo, procurar-se-á inicialmente enquadrar os pressupostos assumidos por Tiebout no contexto português, analisar em que moldes se forma a oferta nos municípios portugueses, tendo por base o processo de orçamentação municipal e, posteriormente, examinar o processo pelo qual se lhe adaptam os consumidores-eleitores. Por fim, colocar-se-ão algumas hipóteses alternativas que poderão, no caso nacional, influenciar aquela escolha dos consumidores-eleitores.

## 7.2. Os pressupostos de Tiebout

O funcionamento do “mundo de Tiebout” exige, segundo o autor, a verificação de 7 pressupostos:

- (1) Os consumidores-eleitores são perfeitamente móveis e deslocam-se para a comunidade que melhor satisfaz as suas preferências;
- (2) Os consumidores-eleitores têm informação perfeita relativamente às diferenças nos padrões de receitas e despesas de cada comunidade e reagem-lhes;
- (3) Existe um leque alargado de comunidades;
- (4) Não são consideradas restrições relacionadas com oportunidades de emprego;
- (5) Os bens públicos não usufruem de externalidades – positivas ou negativas;
- (6) Para cada padrão de serviços públicos, existe uma dimensão ótima (assumindo a existência de um fator fixo); e
- (7) Comunidades abaixo da sua dimensão ótima procuram atrair novos residentes, de forma a diminuir os seus custos médios.

Não sendo intenção analisar detalhadamente cada um dos pressupostos de Tiebout ou validar a sua aplicação em Portugal, pretende-se neste ponto alertar para a sua existência. Certamente se reconhece a indispensabilidade de estabelecer pressupostos e limites de partida na construção de um modelo analítico desta natureza, sendo também necessário, no entanto, considerar as suas limitações no momento em que se retiram conclusões da sua análise.

De facto, como salientado em várias referências bibliográficas apresentadas no enquadramento teórico, Tiebout considerou pressupostos de análise muito rígidos e que, muito dificilmente se verificam na sua plenitude. Os pressupostos 6 e 7, mais especificamente relacionados com o funcionamento do modelo e com a atuação dos “gestores” das comunidades, são os menos restritivos e, portanto, menos questionáveis. Os pressupostos 1 a 5, apesar de necessários à conceção do modelo, podem ser de tal forma redutores que levam a questionar a sua aderência à realidade. Das 5 restrições, importa fazer algumas notas relativamente a três delas que poderão ser especialmente limitativas em Portugal.

O primeiro pressuposto assume a mobilidade perfeita dos cidadãos e que estes se deslocam para a comunidade que melhor satisfaz as suas preferências. José Pedro Pontes, professor no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, indica que “os fluxos entre países e regiões (em particular, das regiões pobres para as ricas) são muito pequenos [na União Europeia] em relação aos fluxos migratórios nos USA”<sup>142</sup>. Considerando que o modelo de Tiebout foi elaborado tendo por base a realidade norte americana (inclusivamente, pelos exemplos mencionados), a mobilidade dos cidadãos será certamente menos perfeita em Portugal, do que naquele país.

---

<sup>142</sup> Pontes, José Pedro (2005); *Política Regional Portuguesa e as economias de aglomeração*; Instituto Superior de Economia e Gestão; [pp. 26]

No que se refere ao pressuposto 4, que ignora as restrições relacionadas com oportunidades de emprego, o mesmo professor, José Pedro Pontes<sup>143</sup>, salienta que “a mobilidade interna do trabalho em Portugal é bastante mais significativa do que em outros países europeus”. Por outro lado, a situação atual do país e o aumento da taxa de desemprego contribuem indubitavelmente para a importância crescente desta variável (independentemente do sentido do seu impacto), pelo que ignorá-la poderá ser ainda menos razoável.

Por fim, importa referir algumas notas relativamente à restrição 3, que assume um leque alargado de comunidades. De facto, nos Estados Unidos da América, existe um número alargado de comunidades e relativa flexibilidade de fronteiras. Já em Portugal, país de reduzida dimensão (é o 15.º país da União Europeia com menor área<sup>144</sup>), existem apenas 308 municípios (o 11.º país com menos municípios na União Europeia a 27), apresentando uma dimensão média bastante inferior à europeia. Deste modo, Portugal dificilmente apresentará um leque alargado de comunidades, como apontava Tiebout. Este pressuposto está diretamente relacionado com o funcionamento da oferta, na medida em que condiciona a existência de uma oferta perfeitamente elástica, como sugere Tiebout, que permitiria a adequação perfeita da oferta às preferências dos consumidores.

No que se refere à flexibilidade das fronteiras das comunidades, nada é referido no texto de Tiebout, parecendo considerar-se o número de comunidades como uma variável exógena e, inclusivamente, assumir-se a possibilidade de que a área da comunidade adote um valor fixo (um dos tais fatores fixos, exigidos no pressuposto 6). No entanto, outros autores, em trabalhos posteriores, assumem o pressuposto de fronteiras flexíveis. A este propósito, refira-se, mais uma vez, a dissemelhança face à situação norte americana. Enquanto, nos Estados Unidos, as fronteiras demonstram ser relativamente flexíveis<sup>145</sup> (em termos de número e área política), em Portugal denota-se uma relativa estabilidade, tanto no número de municípios, como na sua área<sup>146</sup>.

Adicionalmente, apesar de não constituir um pressuposto explícito de Tiebout, refira-se que o próprio peso da despesa local no total de despesa pública nacional assume realidades bastante diversas em Portugal e nos Estados Unidos da América (EUA). Nos EUA, como o próprio autor salienta na obra alvo de estudo, este indicador assume um peso bastante elevado, enquanto em Portugal, como se constatou, a Administração Local é responsável pela gestão de apenas cerca de 9% da despesa pública nacional.

---

<sup>143</sup> Pontes, José Pedro (2005); *Política Regional Portuguesa e as economias de aglomeração*; Instituto Superior de Economia e Gestão; [pp. 27]

<sup>144</sup> Conselho dos municípios e regiões da Europa - CCRE/CEMR. EU Subnational Governments: 2010 Key Figures. 2011/2012 Edition

<sup>145</sup> Henderson, J. Vernon (1985); *The Tiebout model: Bring back the entrepreneurs*; Journal of Political Economy: 93; 248-264; [pp. 250-251]

<sup>146</sup> Consultar o ponto 5.2 desta dissertação, “A evolução das fronteiras municipais”.

Reconhecendo, então, os pressupostos de Tiebout e as suas limitações adicionais no caso português, analisemos de seguida o processo de formação da oferta de bens públicos locais em Portugal, assumindo, tal como Tiebout, aquelas restrições, por forma a poder avaliar o funcionamento do modelo, per si.

### **7.3. O processo de orçamentação municipal**

Como se verificou, não é possível, com base na informação e documentação recolhida, analisar o processo formal pelo qual os municípios/ entidades intermunicipais/ serviços (inter)municipalizados / empresas locais/ empresas concessionárias determinam quais os bens e serviços locais a prover, o seu nível ótimo e o seu preço. No entanto, os dados apresentados nos capítulos anteriores permitem tirar algumas conclusões em relação a esse processo.

A tipologia de bens e serviços providos está invariavelmente associada ao conjunto de atribuições e competências atribuídas aos municípios e aos seus níveis de despesa. No que diz respeito à determinação do nível ótimo de tais prestações (o tal que determinaria a oferta local, que posteriormente atrairia os cidadãos em número ótimo) não é possível inferir quanto aos processos formais utilizados pelas entidades prestadoras (municípios ou outras), dizendo a intuição e a experiência prática, que poderá ser, muitas vezes, mais reativo do que pré determinado.

Por fim, no que diz respeito aos preços, salientam-se as características mais importantes apresentadas no capítulo próprio. Como se constatou, os preços públicos em Portugal (impostos, taxas e preços) são caracterizados pela fraca correlação face ao bem ou serviço prestado – essencialmente no que diz respeito aos impostos, a sua principal parcela –, pela dependência forte face ao património e pelo facto de se considerar que os impostos sobre a propriedade (especialmente o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), mas não só) podem distorcer as escolhas dos consumidores e, portanto, serem questionáveis enquanto preço eficiente<sup>147</sup>.

Tendo presentes estas considerações, analisar-se-á de seguida o processo de orçamentação municipal, considerando que estão nele implícitas as escolhas sobre quais os bens e serviços a disponibilizar aos seus cidadãos, em que quantidades e a que preços.

Todas as autarquias elaboram anualmente dois documentos previsionais: (1) as Grandes Opções do Plano e (2) o Orçamento. O documento das Grandes Opções do Plano, apresentado num horizonte temporal móvel de 4 anos, engloba as linhas de desenvolvimento estratégico do município e é constituído pelo Plano Plurianual de Investimentos e pelas atividades mais relevantes da gestão autárquica. O Orçamento municipal, anual, expõe a previsão das receitas e despesas municipais para determinado ano, coincidente com o ano civil. É aconselhável a elaboração de um orçamento plurianual, que possa ser conciliado e

---

<sup>147</sup> Consultar as considerações feitas a este propósito no ponto 3.2.2 O mercado imobiliário e o zonamento, desta dissertação.



cruzado com as Grande Opções do Plano, tendo-se vindo a verificar, por parte do legislador, uma preocupação crescente com a vertente da gestão plurianual (nomeadamente, em sede de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei de Enquadramento Orçamental).

No que diz respeito às despesas municipais, em Portugal, os municípios apenas são responsáveis pela gestão de cerca de 9% da despesa pública total nacional, o que representa um valor manifestamente inferior à média europeia.

Por outro lado, e indo ao encontro do enquadramento legal apresentado sobre as competências municipais, a análise da tabela “Main areas of subnational public sector expenditure” do relatório do Conselho dos municípios e regiões da Europa<sup>148</sup> permite confirmar que os organismos subnacionais portugueses prestam serviços públicos num leque muito alargado de competências e, sobretudo, em competências diversas das dos restantes países europeus<sup>149</sup>.

De facto, Portugal apresenta níveis de despesa subnacional bastante inferiores à média europeia em áreas como a educação, saúde e proteção social, verificando valores acima da média em áreas como serviços gerais, assuntos económicos e outros. Esta característica parece dever-se, mais do que às preferências reveladas pelos consumidores, à tradição fortemente centralizadora do municipalismo em Portugal (nomeadamente, em áreas como a saúde e a educação, entre outras).

A dispersão da despesa pública local, decorrente do enquadramento legal, traduz-se na grande variedade de bens públicos locais providos, não só em termos de competências desenvolvidas, mas também no que diz respeito à tipologia dos bens. Como se verificou, pela análise do quadro de João Paulo Zbyszewski<sup>150</sup>, em Portugal, os municípios são responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos, mistos, de mérito e/ ou privados puros. De acordo com Charles Tiebout, os bens públicos locais aproximam-se, pelas suas características e pela forma de revelação das preferências dos consumidores, de bens privados. Fica a dúvida se, com esta enorme variedade no tipo de bens providos pelos municípios, se enquadra o modelo proposto por Tiebout.

Como verificado, tanto pela análise dos preços públicos locais, como pela caracterização das receitas municipais, existe uma relação muito frágil entre aquilo que são as receitas dos municípios e as preferências dos consumidores-eleitores e as opções orçamentais das autarquias. Quanto mais frágil for esta apropriação política da receita, maior é o incentivo para que os consumidores, na hora de escolher o nível de despesa pública local, optem por níveis o mais elevados possível, o que parece estar alinhado com a

---

<sup>148</sup> Conselho dos municípios e regiões da Europa – CCRE/CEMR. EU Subnational Governments: 2010 Key Figures. 2011/2012 Edition

<sup>149</sup> Saliente-se que estes dados são relativos às Administrações Local e Regional, admitindo-se, para este efeito, que poderão retirar-se as mesmas conclusões para um e outro sector.

<sup>150</sup> Zbyszewski, João Paulo (2006); *O financiamento das autarquias locais portuguesas, um estudo sobre a provisão pública municipal*; Edições Almedina

dispersão nas áreas de despesa pública subnacional verificada em Portugal. De facto, não existindo uma correlação clara entre o preço que pagam e os bens públicos locais que consomem, o incentivo é para os consumidores escolherem níveis de despesa pública máximos, quando noutras condições não o fariam.

Saliente-se que, em Portugal, ao contrário do previsto no modelo de Tiebout, se tem verificado uma tendência crescente para a incorporação da “política” na definição do cabaz de bens públicos locais, parecendo responder afirmativamente à questão “Does Tiebout need politics?”. De facto, os novos mecanismos de governação em rede e a introdução de sistemas como o orçamento participativo, entre outros, atribuem um maior grau de “voice”<sup>151</sup> aos modelos de governação local em Portugal e ao processo de orçamentação municipal. Este poder adicional da “voice”, juntamente com a frágil apropriação política da receita, podem contribuir para o fenómeno de dispersão da despesa municipal apontado anteriormente, assim como para outros problemas de disciplina orçamental de alguns municípios.

Do lado da receita, ou seja, associado à forma de financiamento dos bens e serviços locais, importa analisar e interpretar com maior detalhe os dados apresentados no ponto relativo às receitas municipais e a afirmação relativa à fragilidade da apropriação da receita municipal feita anteriormente. Como se constatou, as receitas próprias municipais assumem um peso relativamente reduzido, fator agravado pela forte disparidade entre municípios. Mesmo no que diz respeito às receitas próprias, verificou-se que estão longe de ser dependentes de decisão municipal, já que o seu enquadramento legal é, essencialmente, definido a nível central, inclusivamente a sua cobrança.

Assim, na tabela seguinte apresenta-se um novo indicador, “Receitas Próprias Ajustadas”, construído com base nas receitas municipais em que se considera que os municípios têm algum poder de decisão: Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), derrama, impostos indiretos e taxas, vendas de bens e serviços e participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Baseado neste novo indicador, o peso das receitas próprias nas receitas do exercício é ainda menor do que anteriormente, o que agrava a dependência financeira das autarquias face a outras entidades.

A propósito deste indicador, alerta-se que, mesmo no que se refere a estas receitas ditas “próprias”, a autonomia municipal na sua determinação é limitada, estando sujeita, como visto anteriormente, aos limites e enquadramento pré-definidos centralmente. Se a Administração Central tomar a decisão de eliminar ou reduzir alguma destas receitas, como é o caso da proposta de extinção do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), atualmente em discussão ou da alteração dos limites de variação das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) ou derrama, os municípios veem as suas receitas “próprias” variar sem que tal se deva a uma vontade própria.

---

<sup>151</sup> Referência ao modelo de Hirschman (1970), “Exit, voice and loyalty”, em que o autor sugere que os indivíduos insatisfeitos com determinada organização podem aumentar a sua utilidade através do “abandono” da mesma - “exit” - (semelhante ao mecanismo do “voto com os pés” proposto por Tiebout), ou pela demonstração do seu descontentamento através da voz - “voice”.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas Próprias Ajustadas	2.737	2.510	2.752	2.736	3.222	3.448	3.361	3.336	3.306	3.603
Receitas do Exercício	6.985	6.791	7.158	6.982	7.480	7.837	8.251	7.850	7.755	7.550
<b>Peso</b>	<b>39%</b>	<b>37%</b>	<b>38%</b>	<b>39%</b>	<b>43%</b>	<b>44%</b>	<b>41%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>48%</b>
Peso (receitas próprias não ajustadas)	49%	49%	51%	52%	54%	52%	46%	48%	47%	50%

**Tabela 11 – Peso das Receitas Próprias Ajustadas nas Receitas do Exercício (milhões€)**

Resulta do exposto que o grau de discricionariedade dos gestores municipais na definição dos parâmetros associados às respetivas receitas é bastante limitado, o que dificulta a sua capacidade de atrair consumidores pela via do preço, como sugere Tiebout. Estas características geram o referido fenómeno de não apropriação política das receitas municipais, em que não é perceptível uma correlação entre o nível de serviços prestados pelas autarquias e as suas decisões orçamentais, estando a receita essencialmente dependente da Administração Central ou de outras entidades externas.

A esta dependência financeira, acresce a volubilidade das receitas municipais. Além da instabilidade e ciclicidade das receitas próprias, decorrente da monocultura do património, assiste-se a uma forte instabilidade das receitas transferidas anualmente do Orçamento do Estado. Ao permitir-se que o Governo decida reduzir as transferências para os municípios e estabelecer limites de dívida inferiores aos previstos na Lei das Finanças Locais, estão a comprometer-se princípios básicos da gestão como a estabilidade, previsibilidade e transparência. Em simultâneo, sendo estas “reduções” discricionárias e transversais a todos os municípios, usa-se a mesma medida para municípios com comportamentos diferenciados (“bem” e “mal” comportados, em termos de gestão)<sup>152</sup>.

Constata-se que o conceito de autonomia financeira municipal, composto pela (1) capacidade de dispor de receitas suficientes; (2) liberdade para estabelecer o destino das mesmas; e (3) poder de elaborar, aprovar e alterar os orçamentos próprios, planos de atividades, balanços e contas, é bastante condicionado pelo enquadramento legal e histórico das autarquias portuguesas. Apesar de formalmente estabelecida na Constituição da República Portuguesa e na Carta Europeia de Autonomia Local, parece poder concluir-se que as componentes (1) e (2) daquela definição estão seriamente comprometidas.

Estas características, combinadas, geram incentivos para a desresponsabilização dos municípios e para a tentativa de “captura” do governo central, na medida em que “uma menor responsabilidade na obtenção

<sup>152</sup> A este propósito, consultar: Conselho de Finanças Públicas (2013); Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais; Relatório n.º 1/ 2013

dos recursos financeiros induz uma menor responsabilidade nas decisões de despesa<sup>153</sup>. Este fenómeno, entre outros, estará certamente na origem de alguns dos problemas usualmente associados à gestão municipal, como a sobreorçamentação da receita, a parca execução orçamental ou o excesso de endividamento.

#### **7.4. A escolha dos consumidores-eleitores. “Votam com os pés”?**

Com base no modelo proposto por Tiebout, após a formação da oferta de cada município, os consumidores-eleitores escolhem a autarquia cujo cabaz de bens públicos oferecidos melhor se adequa às suas preferências.

Centrando a análise, primeiramente, no tipo de bens e serviços providos pelos municípios. Trata-se, como constatado, de bens e serviços muito diferenciados, tanto no que se refere ao tipo de competências desenvolvidas, como à sua tipologia – públicos, mistos, de mérito e privados. Por outro lado, são bens e serviços financiados maioritariamente por fundos centrais ou externos (não próprios), o que parece aproximá-los mais de “bens públicos centrais” do que de “bens públicos locais”.

Adicionalmente, também verificado anteriormente, a correlação entre os preços pagos pelos cidadãos e os bens consumidos é difícil de estabelecer, não por razões de informação imperfeita, mas devido ao enquadramento legal de financiamento dos bens. E, além disso, os próprios municípios detêm um poder reduzido sobre a sua criação e manipulação.

Nestas condições, espera-se que os consumidores lhes reajam como reagiriam aos bens públicos locais de Tiebout, próximos dos privados? Dadas as características apresentadas, parece que uma resposta afirmativa àquela questão constitui uma conclusão precipitada e pouco fundamentada.

De facto, (1) a tipologia de bens e serviços providos, (2) o reduzido peso das receitas próprias municipais, (3) o poder limitado dos municípios sobre a definição dos seus “preços”, (4) a dificuldade no estabelecimento de uma correlação entre preço e bem provido e (5) a instabilidade associada às receitas não próprias geram uma apropriação política das receitas de tal forma reduzida, que os bens públicos locais ganham características semelhantes às dos bens públicos centrais, com as limitações a eles associadas por Samuelson e Tiebout. Nestas condições, o consumo de bens públicos locais estará certamente mais sujeito aos problemas de *free riding* e de revelação de preferências, do que no “mundo de Tiebout”.

Adicionalmente, o próprio peso da despesa municipal na despesa pública local sugere aos consumidores-eleitores que uma eventual “escolha com os pés” dificilmente terá um impacto significativo em termos de custo-benefício. Assim, considerando o enquadramento legal e histórico português, parece poder concluir-se que, mesmo ignorando as limitações associadas aos pressupostos de Tiebout, os consumidores-eleitores

---

<sup>153</sup> Conselho de Finanças Públicas (2013); Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais; Relatório n.º 1/ 2013; [pp. V]

têm poucos incentivos para “votar com os pés” ao nível local, tendo por base o preço do cabaz de bens públicos locais.

Não se pretende aqui afirmar que, em Portugal, os cidadãos não se deslocam entre municípios, ou que não existe diferenciação entre eles. No entanto, constata-se que, tendo por base os pressupostos de Tiebout, os consumidores parecem ter poucos incentivos a fazer essa deslocação, caso a sua decisão se baseie exclusivamente na definição de preço e cabaz de bens públicos locais desenvolvida pelos gestores municipais portugueses. Isto, visto que se entende que o conceito de “votar com os pés” implica que os consumidores reconheçam determinada atuação por parte dos gestores municipais e lhe reajam, neste caso negativamente, deslocando-se para outro município.

Nesta ótica, a asserção, utilizada por muitos autores, de que o preço da habitação é um bom indicador do “preço” dos bens públicos locais e, portanto, admissível para teste empírico do modelo de “feet voting”, de Tiebout, poderá ter algumas limitações. De facto, ao fazer-se tal afirmação, assume-se que o preço da habitação depende exclusivamente da ação dos gestores municipais, o que parece precipitado, pelo menos no caso português. O preço das casas representa, presumivelmente, a atratividade de determinado conselho, dependendo, no entanto de muitas variáveis, nem todas condicionadas pela ação executiva municipal (localização, história, concentração da atividade económica, etc...). As mais influentes nos preços da habitação, muito provavelmente, não o são.

## **7.5. Outras hipóteses relevantes**

Como foi possível verificar, em Portugal, a estrutura legal fortemente centralizadora e a perspetiva histórica municipal fazem com que as autarquias tenham uma capacidade discricionária sobre as suas receitas próprias muito limitada e, portanto, um impacto reduzido sobre aquilo que são os preços públicos locais, entendidos como os impostos, preços e taxas.

Existem, no entanto, outros fatores que, não tendo sido aqui analisados, poderão diferenciar os municípios naquilo que constitui a sua oferta de bens públicos locais e, hipoteticamente, influenciar a escolha dos cidadãos. Trata-se de fatores que, incluídos na esfera de autonomia dos governos locais, estão mais relacionados com a definição de políticas públicas, do que com a formação dos preços propriamente dita.

Não tendo ao seu dispor os mecanismos adequados de manipulação do preço dos bens públicos locais e de apropriação das receitas próprias, as autarquias recorrem, por hipótese, a outras formas de atuação política e a políticas públicas que lhes permitam fornecer, ao mesmo preço (ou semelhante) um cabaz mais atrativo de bens públicos locais.

Enquadram-se nesta descrição, fatores como a cultura política local, a capacidade de apropriação de receitas oriundas dos Fundos Comunitários, a capacidade de captura do governo central<sup>154</sup>, a eficácia do contratualismo horizontal (com outras autarquias) e vertical (com outros níveis de administração), a expansão da Câmara Municipal enquanto agente económico local, a eficácia na criação de parcerias com agentes privados e a otimização dos mecanismos de governação em rede, entre outros.

Considerando as limitações dos municípios na manipulação das receitas próprias, a verificar-se o fenómeno proposto por Tiebout, seria mais pela combinação de mecanismos desta via do que através dos mecanismos de preços. Ainda assim, parece difícil verificar-se o “voto com os pés” proposto por Tiebout, uma vez que, independentemente da ação municipal, o peso da despesa pública local mantém-se em níveis muito abaixo dos americanos, ou mesmo europeus, reduzindo o seu impacto potencial enquanto variável decisiva na escolha dos consumidores-eleitores.

---

<sup>154</sup> Conselho de Finanças Públicas (2013); Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais; Relatório n.º 1/ 2013; [pp. V]

## 8. Conclusões

É inquestionável o papel das autarquias portuguesas, desde o início da sua existência, na alavancagem do desenvolvimento económico, na melhoria da qualidade de vida das populações e na prestação de serviços públicos de proximidade, adequados às realidades e preferências dos cidadãos. Na conjuntura atual, exige-se das autarquias mais eficácia no serviço de proximidade e mais eficiência na gestão dos seus recursos.

Apesar do importante papel que desempenham, a conclusão que se retira da análise efetuada é que, independentemente do nível de competência, rigor e transparência dos órgãos autárquicos, em Portugal, parece não ser possível o “voto com os pés” dos cidadãos portugueses.

Tendo por base o enquadramento teórico apresentado, esta conclusão deve ser decomposta em duas. Por um lado, como muitos autores destacaram, os pressupostos assumidos na construção deste modelo são fortemente restritivos e limitam a sua aplicação prática. No sentido das críticas apontadas por estes autores, no capítulo anterior foi feita uma tentativa simples de aplicação dos pressupostos ao contexto português e concluiu-se que, de facto, são bastante restritivos, sendo alguns deles especialmente limitativos quando aplicados à realidade portuguesa. Por outro lado, independentemente da razoabilidade e aplicabilidade dos pressupostos, isto é, adotando-os na tentativa de aplicação do modelo, o enquadramento legal e histórico do municipalismo em Portugal parece dificultar e inibir a aplicação do “voto com os pés” proposta no modelo de Tiebout.

A realidade local portuguesa é caracterizada pela histórica centralização do poder, pelo nível diminuto de despesa pública local, pelo peso reduzido das receitas próprias municipais, pela discricionariedade e falta de transparência na atribuição da participação municipal nos impostos do Estado, pela dispersão nas atribuições e competências municipais, pela fraca correlação entre preços e bens públicos locais e pelo poder limitado dos órgãos autárquicos na gestão das suas receitas. Todos estes fatores geram uma apropriação política das receitas muito reduzida, que origina incentivos perversos e desalinhados, tanto nas autarquias como nos seus cidadãos. Por outro lado, este enquadramento gera incentivos para a desresponsabilização e para a tentativa de captura do governo central, por parte dos gestores municipais, e gera incentivos, por parte dos consumidores-eleitores, para exigirem sempre um nível superior de despesa pública local, já que percecionam que a receita que financiará esses recursos provirá de fundos centrais e será, portanto, exigida em igual peso a todos os contribuintes nacionais.

Neste contexto, em Portugal, o “voto com os pés”, a existir, parece dever-se mais a fatores associados à atuação política e às políticas públicas, do que à sustentabilidade ou eficiência da gestão municipal. No capítulo anterior são apontadas hipóteses como cultura política local, a capacidade de apropriação de receitas oriundas dos Fundos Comunitários, a capacidade de captura do governo central, a eficácia do contratualismo horizontal (com outras autarquias) e vertical (com outros níveis de administração), a expansão da Câmara Municipal enquanto agente económico local, a eficácia na criação de parcerias com

agentes privados e a otimização dos mecanismos de governação em rede. Ainda assim, devido ao reduzido peso da despesa pública local no total da despesa pública, antecipa-se que estas hipóteses podem também não ser suficientes na decisão de “votar com os pés”. Tais hipóteses necessitam de validação e poderão ser estudadas e desenvolvidas em trabalhos futuros.

Charles Tiebout, no seu artigo pioneiro, afirma que, nas condições que toma por base, a provisão de bens públicos é mais eficiente em termos locais do que centrais, uma vez que, pela via do “voto com os pés”, os consumidores revelam as suas preferências reais pelos cabazes oferecidos por cada comunidade, criando comunidades homogéneas nas suas preferências e heterogéneas entre si. Com a análise levada a cabo nesta dissertação não se conclui que esta afirmação não é válida, nem se pretende desvalorizar o modelo.

Pelo contrário, entende-se que, no sentido de se obter o resultado proposto por Tiebout de maior eficiência provisão de bens públicos, seria conveniente, no contexto português, fazer algumas alterações no enquadramento legal, procurando aproximá-lo do contexto assumido por Tiebout na elaboração do seu modelo. Para tal, seria crucial tomar medidas no sentido de aumentar o peso da despesa local na despesa pública total e, em simultâneo, aumentar a apropriação política das receitas locais, repensando as competências municipais<sup>155</sup>, o enquadramento das suas receitas e dos seus poderes tributários e procurando alinhar os incentivos entre governo central, governos locais e cidadãos. O momento que atravessamos e a reforma do poder local atualmente em curso são a ocasião ideal para pensar tais mudanças.

O contexto português exige uma cautela adicional na elaboração e execução destas medidas. Como se verificou, Portugal é um país que, apesar de, em termos médios, ser equiparável aos restantes países europeus, apresenta disparidades entre municípios muito acentuadas. Por esta razão, a promoção da apropriação da receita local deve ser especialmente cuidadosa no que diz respeito ao princípio estabelecido no artigo 7.º da Lei das Finanças Locais, que determina que a participação de cada autarquia nos recursos públicos deve visar o equilíbrio financeiro horizontal que “pretende promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa”.

Antes de concluir este trabalho, importa ainda apontar as suas limitações. Uma primeira limitação decorre da utilização combinada de conceitos de duas áreas distintas – a economia e a ciência política, o que poderá

---

<sup>155</sup> A este propósito, consultar: Conselho de Finanças Públicas (2012); Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais; Relatório n.º 2/ 2012. Neste relatório, o Conselho de Finanças Públicas alerta para a necessidade de “saber qual é o nível de governo que deve providenciar cada uma daquelas funções [estabilização do ciclo económico, redistribuição de rendimentos e riqueza e afetação, i.e., a determinação de quais os bens e serviços que o setor público provê e em que quantidade] e qual é o nível de governo mais adequado para recolher os recursos financeiros ao financiamento das mesmas” [pp. 2-3]. Segundo este órgão, a solução para o problema reside no princípio da equivalência orçamental, que aponta que a “incidência geográfica dos benefícios de uma política pública deve coincidir, tanto quanto possível, com a área de jurisdição do governo que a opera e financia” [pp. 3].



trazer alguma complexidade à sua leitura e, inclusivamente, gerar alguma ambiguidade quando se procurar fazer análises comparativas com outros estudos ou fontes. A título de exemplo, refiram-se conceitos como “preços públicos locais”, “bens públicos locais” ou “autonomia local”.

Uma segunda limitação, associada ao constrangimento temporal e à complexidade do tema, resulta de não poderem ter sido incluídas na análise todas as variáveis possíveis e relevantes. Um teste empírico ao modelo de Tiebout exigiria, seguramente, uma análise detalhada sobre outros fatores potencialmente responsáveis pela deslocação dos consumidores-eleitores em Portugal, como a identificação e análise diferenciada dos vários bens e serviços públicos locais, ou dos fluxos migratórios internos nas últimas décadas, entre outros. Reservam-se estas análises e abordagens para estudos futuros ou para áreas de conhecimento distintas (geografia, demografia, econometria, ...).

Em terceiro lugar, apontam-se algumas limitações associadas aos dados utilizados. Por um lado, apesar de os dados serem bastante representativos do universo, nem sempre o seu conteúdo é absolutamente fiável, já que é informação recolhida junto dos municípios, sendo, por vezes, detetadas algumas incoerências ou incorreções. Por outro lado, a uniformização e sistematização exigidas nem sempre são um processo pacífico, visto que diversos organismos utilizam conceitos semelhantes para representar realidades diferentes, e nem sempre de forma clara e rigorosa (exemplo: receitas próprias e receitas do exercício). Por último, salienta-se a indisponibilidade de informação sistematizada sobre alguns indicadores que seriam úteis na análise, como seja, informação detalhada sobre os preços praticados pelos municípios (sobretudo alguns preços e taxas municipais).

Uma última limitação desta dissertação reside na não análise detalhada dos vários municípios (ou de grupos de municípios). A realidade municipal portuguesa é muito díspar em vários aspetos, pelo que seria certamente relevante descer um ou dois níveis na análise (regiões e municípios).

Retomando a citação inicial do primeiro-ministro português, conclui-se esta dissertação, deixando uma opinião pessoal académica, baseada nos conhecimentos adquiridos na elaboração deste trabalho. No que se refere à autonomia e independência das autarquias locais, parece que a sua sobrevivência está muito mais dependente do enquadramento legal existente e dos poderes e incentivos conferidos aos órgãos municipais, do que ao equilíbrio das suas contas (até porque este indicador tem melhorado sucessivamente). O conceito constitucional de autonomia local é bloqueado, na prática, pelos constrangimentos financeiros e legais a que as autarquias estão expostas e pela, nem sempre transparente, atribuição de receitas.

No que se refere ao “fosso entre os órgãos autárquicos e as populações de que dependem”, reconhece-se a complexidade das relações democráticas entre cidadãos e eleitos (neste caso, autarcas), pelo que não cabe, nesta sede, afirmar se tal fosso é ou não cavado pelas falhas de gestão dos órgãos autárquicos. No entanto, entende-se que tal relação teria muito a beneficiar com o aumento da apropriação política da receita e com

a criação de incentivos alinhados tanto para os cidadãos como para os municípios, que permitissem o reconhecimento, por parte dos cidadãos, dos custos associados aos bens de que usufruem e que esses custos dependessem diretamente do rigor e eficiência da gestão financeira municipal.

Fica a esperança de que os fatores aqui analisados sejam considerados no pensar e montar deste “novo paradigma da Administração Local”.

## 9. Bibliografia

### *Livros e Artigos*

Alexandrino, José de Melo (2009); *O défice de proteção do Poder Local: Defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional*; versão desenvolvida do texto da lição proferida, em 6 de fevereiro de 2009, no âmbito do V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (entre 30 de janeiro e 22 de maio de 2009)

Alves, Susana; Cunha, Teresa; Diniz, Fátima (coordenação); Fonseca, Sónia; Ramos, Luís (2004); *Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, Estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais – Edição Anotada*; Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)

Baleiras, Rui Nuno (2009); *Governança subnacional: legitimidade económica e descentralização da Despesa Pública*; Princípia

Bewley, Truman F. (1981); *A critique of Tiebout's theory of local public expenditures*; *Econometrica*: 49; 713-740

Bilhim, João (2004); *A governação nas autarquias locais*; SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação; Editora Princípia, Publicações Universitárias e Científicas; Porto

Bradford, David F., Malt, R. A. & Oates, Wallace E. (1969); *The rising cost of local public services: Some evidence and reflections*; *National Tax Journal*: 22; 185-202

Buchanan, James M. & Robert D. Tollison (1984); *The Theory of Public Choice–II*; Ann Arbor: University of Michigan Press

Bucovetsky, Sam & Amihai, Glazer (2010); *Peer Group Effects, Sorting, and Fiscal Federalism*; Working Papers 091006, University of California-Irvine, Department of Economics

Caleiro, António (2005); *Estarão os portugueses a 'votar com os pés'? – uma apreciação sobre a questão*; documento de Trabalho n.º 2005/07, Departamento de Economia, Universidade de Évora

Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (1993); *Constituição da República Portuguesa Anotada*; 3ª edição revista; Coimbra; Coimbra Editora

Carvalho, João Baptista da Costa; Maria José Fernandes e Ana Teixeira; *POCAL comentado*; Porto, Editora Reis dos Livros

Costa, José da Silva & Fernandes, Ruben (2009); *The Tiebout Hypothesis and Local Governments Specialization: The Case of Greater Porto*; Faculdade de Economia e Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Downs, Anthony (1964); *A Theory of Bureaucracy*; Real Estate Research Corporation

Edel, Matthew & Elliott Sclar (1974); *Taxes, spending, and property values: Supply adjustment in a Tiebout-Oates model*; Journal of Political Economy: 82, n.5; 941-954

Epple, Dennis & Allan Zelenitz (1981); *The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics?*; Journal of Political Economy 89; 1197-1218

Hamilton, Bruce W. (1975); *Zoning and property taxation in a system of local governments*; Urban Studies: 12; 205-211

Henderson, J. Vernon (1985); *The Tiebout model: Bring back the entrepreneurs*; Journal of Political Economy: 93; 248-264

Magalhães, António Malheiro (2012); *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*; Coimbra; Edições Almedina

Marques, José (1993); *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis – alguns aspectos*; comunicação apresentada ao primeiro colóquio Luso-Brasileiro realizado na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte e na Universidade Federal Fluminense – Niterói (R. J.); 23 de agosto a 2 de setembro de 1993

Moreira, Vital (2008); *Empréstimos Municipais, Autonomia Local e Tutela Governamental*; Revista “Direito Regional e Local”; 1646-8392 – Nº 03 (julho/setembro)

Nabais, José Casalta (1993); *A Autonomia local (Alguns aspetos gerais)*; número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*”, II, Coimbra

Nabais, José Casalta (2007); *A autonomia financeira das autarquias locais*; Coimbra; Edições Almedina

Nabais, José Casalta (2009); *Direito Fiscal 5ª edição*; Coimbra; Edições Almedina

Neves, Maria José Castanheira (2009); *Governo e Administração Local*; Coimbra; Coimbra Editora

Krehbiel, Keith (2004); *Legislative Organization*; The Journal of Economic Perspectives: 18(1); 113-128

Oates, Wallace E. (1969); *The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis*; Journal of Political Economy: 77, n.6; 957-971

- Oates, Wallace E. (1972); *Fiscal Federalism*; New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Oates, Wallace E. (2006); *The many faces of the Tiebout Model*; In W. Fischel, ed., *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*; Cambridge, MA: Lincoln Insitutue of Land Policy
- Oates, Wallace E. (2006); *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*; Institute for Federalism & Intergovernmental Relations (IFIR), IFIR Working Paper No. 2006-05
- Pontes, José Pedro (2005); *Política Regional Portuguesa e as economias de aglomeração*; Instituto Superior de Economia e Gestão
- Ross, Stephen & John Yinger (1999); Sorting and voting: A review of the literature on urban public finance; In *Handbook of urban and regional economics*: 3, P. Cheshire and E. Mills, eds. Amsterdam: North-Holland
- Samuelson, Paul (1954); *A pure theory of public expenditure*; Review of Economics and Statistics: 34, n. 4
- Stiglitz, Joseph E. (1986); *Economics of the Public Sector*; New York: W. W. Norton & Company
- Tiebout, Charles M. (1956); *A Pure Theory of Local Expenditures*; The Journal of Political Economy: 64, issue 5
- Vasques, Sérgio (2004); *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*; Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, ano 2, n.º 11; 23-61; Belo Horizonte
- Vasques, Sérgio (2009); *Regime das Taxas Locais*, Introdução e Comentário; Coimbra; Edições Almedina
- Wildasin, David E. (1979); *Local Public Goods, Property Values and Local Public Choice*; Journal of Urban Economics: 6; 521-534
- Wooders, Myrna Holtz (1980); *The Tiebout hypothesis: Near-optimality in local public good economies*; Econometrica: 48; 1467-1485
- Yinger, John (1980); *Capitalization and the theory of local public finance*; Journal of Political Economy: 90; 917-943; [pp. 918]
- Zbyszewski, João Paulo (2006); *O financiamento das autarquias locais portuguesas, um estudo sobre a provisão pública municipal*; Edições Almedina

## ***Publicações e Relatórios***

Direção Geral do Orçamento, Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2011

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa – CCRE/CEMR. EU Subnational Governments: 2010 Key Figures. 2011/2012 Edition

Governo de Portugal – Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011); Documento Verde da Reforma da Administração Local, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”

Governo de Portugal – Ministério das Finanças e da Administração Pública – Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais (2009); Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal

Conselho de Finanças Públicas (2012); Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais; Relatório n.º 2/ 2012

Conselho de Finanças Públicas (2013); Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais; Relatório n.º 1/ 2013

Publicação dos Censos de 1864, 1878, 1890, 1900, 1911, 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1981, 1991 e 2001

## ***Legislação***

Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada e publicada no DR de 23 de outubro de 1985, I Série

Código Administrativo de 1842

Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976

Decreto-Lei nº 41 969, de 24 de novembro de 1958 – Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações

Decreto-lei 26/ 2002, de 14 de fevereiro, que aprova o Classificador de Receitas e Despesas Públicas

Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que aprova os novos Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT)

Lei n.º 11/82, de 2 de junho, que aprova o regime de criação e extinção das autarquias locais

Lei n.º 124/ 97, de 27 de novembro, que aprova a Lei-Quadro da criação de municípios

Lei n.º 48/ 99, de 16 de junho, que estabelece o regime de instalação de novos municípios

Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

Lei 2/2007, de 15 de janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais

Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, que aprova o Código do Imposto sobre Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação abolindo, em simultâneo, o imposto automóvel, o imposto municipal sobre veículos, o imposto de circulação e o imposto de camionagem

Lei n.º 22/ 2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

Lei n.º 50/ 2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Lei n.º 11-A/ 2013, de 28 de janeiro, que aprova a reorganização administrativa do território das freguesias

Proposta de Lei 104/XII, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico

Proposta de Lei n.º 122/ XII, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

## ***Páginas de Internet***

[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) – Assembleia da República

[www.anmp.pt](http://www.anmp.pt) – Associação Nacional de Municípios Portugueses

[www.dre.pt](http://www.dre.pt) – Diário da República Electrónico

[www.dgo.pt](http://www.dgo.pt) – Direção Geral do Orçamento

[www.ine.pt](http://www.ine.pt) – Instituto Nacional de Estatística

[www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt) – Portal autárquico, da Direção Geral das Autarquias Locais

[www.cm-alcanena.pt](http://www.cm-alcanena.pt) – Município de Alcanena

[www.mun-aljustrel.pt](http://www.mun-aljustrel.pt) – Município de Aljustrel

[www.cm-alpiarca.pt](http://www.cm-alpiarca.pt) – Município de Alpiarça

[www.cm-amadora.pt](http://www.cm-amadora.pt) – Município de Amadora

[www.cm-bombarral.pt](http://www.cm-bombarral.pt) – Município de Bombarral

[www.cm-castanheiradepera.pt](http://www.cm-castanheiradepera.pt) – Município de Castanheira de Pera

[www.cm-entroncamento.pt](http://www.cm-entroncamento.pt) – Município de Entroncamento

[www.cm-espinho.pt](http://www.cm-espinho.pt) – Município de Espinho

[www.cm-mgrande.pt](http://www.cm-mgrande.pt) – Município de Marinha Grande

[www.cm-murtosa.pt](http://www.cm-murtosa.pt) – Município de Murtosa

[www.cm-odivelas.pt](http://www.cm-odivelas.pt) – Município de Odivelas

[www.cm-ribeirabrava.pt](http://www.cm-ribeirabrava.pt) – Município de Ribeira Brava

[www.cm-sjm.pt](http://www.cm-sjm.pt) – Município de São João da Madeira

[www.sines.pt](http://www.sines.pt) – Município de Sines

[www.cm-tarouca.pt](http://www.cm-tarouca.pt) – Município de Tarouca

[www.mun-trofa.pt](http://www.mun-trofa.pt) – Município de Trofa

[www.cm-valedecambra.pt](http://www.cm-valedecambra.pt) – Município de Vale de Cambra

[www.cm-vendasnovas.pt](http://www.cm-vendasnovas.pt) – Município de Vendas Novas

[www.cm-vizela.pt](http://www.cm-vizela.pt) – Município de Vizela

<http://amt.no.sapo.pt/novaversao/doutrina/dou003.htm>



## 10. Anexos

### 10.1. ANEXO I – Notas relativas à recolha de informação sobre a estrutura da receita e despesa

Ano	Fonte	Dados em falta	Notas
2003	Associação Nacional de Municípios Portugueses	–	o valor da contribuição autárquica e sisa foi obtido através da ponderação que cada imposto teve na soma dos dois impostos abolidos entre 2007 e 2012 (30,79% e 69,21%, respetivamente). o valor de impostos indiretos e taxas não aparece desagregado na origem, pelo que se considerou em taxas (sempre que possível).
2004			
2005			
2006	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Receitas – 1 município Despesas – 1 município	o valor da contribuição autárquica e sisa foi obtido através da ponderação que cada imposto teve na soma dos dois impostos abolidos entre 2007 e 2012 (30,79% e 69,21%, respetivamente).
2007	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Receitas – 3 municípios	Foi detetado e corrigido um lapso na origem dos dados relativamente a um município – rubrica 0202 do POCAL (o somatório é menor que a parcela 020206).
2008	Associação Nacional de Municípios Portugueses	–	Três municípios apresentavam o valor da rubrica 04.01 do POCAL superior ao somatório das partes disponíveis. Foi considerado o valor na rubrica 04.01.99.
2009	Associação Nacional de Municípios Portugueses	–	
2010	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Receitas – 1 município	
2011	Associação Nacional de Municípios Portugueses		
2012	Associação Nacional de Municípios Portugueses	Receitas – 7 municípios Despesas – 10 municípios	